



**Empirische verkenning organiek
beleidskader**

Colofon

Projectnummer: 253

Auteurs: Dick Hanemaayer
Yorick van den Berg
Oscar Papa
Gerard Nieuwe Weme
Jacqueline Hoogland

B&A B.V.
Bezuïdenhoutseweg 161
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

Den Haag, november 2021

© Copyright B&A B.V. 2021.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Op alle opdrachten en werkzaamheden zijn de Algemene voorwaarden van B&A B.V. van toepassing, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder dossiernummer: KvK Haaglanden 27177844. De Algemene voorwaarden treft u als bijlage aan en kunt u tevens inzien op onze website, www.bagroep.nl.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

15-11-2021 12:03:00

Inhoudsopgave

1

| | |
|---|-----------|
| 1. Managementsamenvatting | 6 |
| 1.1 Aanleiding en doel empirische verkenning | 6 |
| 1.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid | 7 |
| 1.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen | 8 |
| 1.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur | 9 |
| 1.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling | 10 |
| 1.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat | 12 |
| 1.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen | 12 |
| 2. Doel en opzet van de empirische verkenning | 17 |
| 2.1 Aanleiding | 17 |
| 2.2 Doel onderzoek | 17 |
| 2.3 Onderzoekskader | 17 |
| 2.4 Methodiek | 18 |
| 2.5 Leeswijzer | 24 |
| 3. Bevindingen gemeenten | 27 |
| 3.1 Inleiding | 27 |
| 3.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid | 27 |
| 3.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen | 29 |
| 3.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur | 29 |
| 3.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling | 30 |
| 3.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat | 31 |
| 3.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen | 32 |
| 3.8 Bevindingen rondetafelgesprekken | 33 |
| 4. Bevindingen provincies | 39 |
| 4.1 Inleiding | 39 |
| 4.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid | 39 |
| 4.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen | 40 |
| 4.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur | 40 |
| 4.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling | 41 |
| 4.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat | 41 |
| 4.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen | 42 |
| 4.8 Bevindingen rondetafelgesprekken | 42 |
| 5. Bevindingen waterschappen | 45 |
| 5.1 Inleiding | 45 |
| 5.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid | 45 |
| 5.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen | 46 |
| 5.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur | 46 |
| 5.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling | 47 |
| 5.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat | 47 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5.7 | Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen | 47 |
| 5.8 | Bevindingen rondetafelgesprek | 48 |
| 6. | Bevindingen op afstand gezette uitvoeringsorganisaties | 51 |
| 6.1 | Inleiding | 51 |
| 6.2 | Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid | 51 |
| 6.3 | Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen | 51 |
| 6.4 | Bouwsteen 3: Regionaal bestuur | 52 |
| 6.5 | Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling | 52 |
| 6.6 | Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat | 53 |
| 6.7 | Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen | 53 |
| 6.8 | Bevindingen rondetafelgesprekken | 54 |
| | Bijlage 1: Taakvelden gemeenten en provincies volgens Iv3-voorschrift | 56 |
| | Bijlage 2: Deelnemers rondetafelgesprekken | 59 |
| | Bijlage 3: Factsheets gemeenten, provincies, waterschappen en op afstand gezette uitvoeringsorganisaties | 60 |

1

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. Managementsamenvatting

1.1 Aanleiding en doel empirische verkenning

Wenselijk om te komen tot een beleidskader met daarin duidelijke criteria en redeneringen waarom taken wel of niet passen bij decentrale bestuursvormen. Recente ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein zijn aanleiding om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen voor de uitvoering van decentralisaties van rijksbeleid. In deze recente decentralisaties bleken de verhoudingen tussen aard en omvang van de taken niet in overeenstemming met de aan gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen is, lijkt het wenselijk om de minister van BZK, die verantwoordelijk is voor de inrichting van het openbaar bestuur, meer in positie te brengen t.a.v. decentralisatiebeslissingen van de Rijksoverheid. Bij de uitoefening van deze taak past een beleidskader waarin op basis van duidelijke criteria en redeneringen beschreven wordt hoe typen taken wel of niet passen bij verschillende (decentrale) bestuursvormen. Het ministerie van BZK heeft een opdracht verstrekt aan prof. mr. dr. D.J. Elzinga om een ontwerp te maken van de bouwstenen voor het beleidskader.

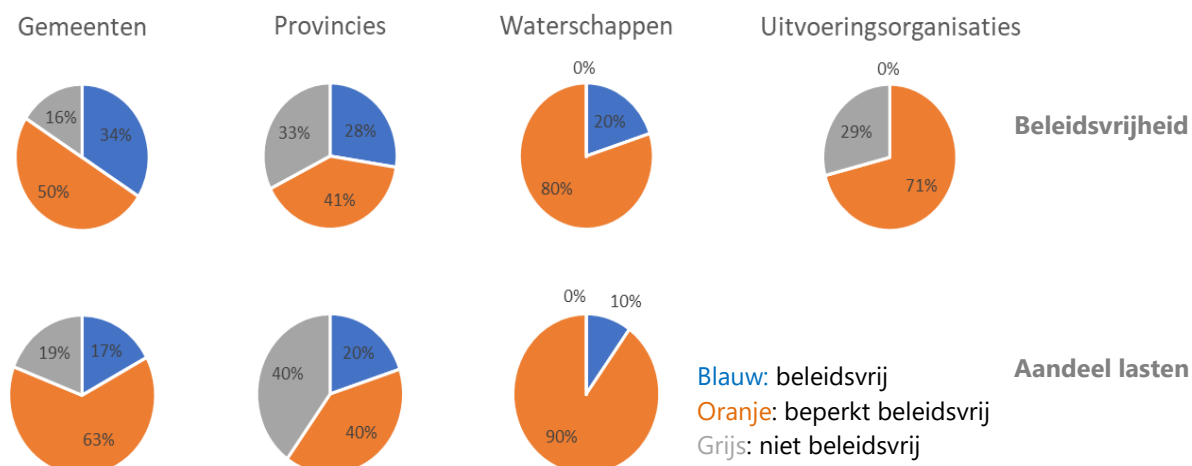
Empirische verkenning decentrale taakuitvoering. Ten behoeve van het beleidskader wil BZK dat een empirische verkenning wordt uitgevoerd van alle beleidsterreinen waarop taken gedecentraliseerd zijn, zoals onderwijs, veiligheid en het fysieke en economische terrein, om een vollediger beeld te verkrijgen van de problematiek. Daarbij zullen ook de regionale bestuursvormen getypeerd moeten worden. Daartoe moet in kaart worden gebracht in welke mate op deze beleidsterreinen taken in (politiek, ambtelijk of mechanisch) medebewind of autonomie worden uitgevoerd en wat de financiële ruimte van decentrale overheden op die terreinen is om nog eigen keuzes te maken, en derhalve dus politiek te bedrijven. Veronderstelling is dat het breder in kaart brengen van de problematiek bijdraagt aan het besef van urgentie om tot een beleids- en afwegingskader voor het openbaar bestuur te komen, met inbegrip van een eventuele financiële claim, en daar ook de inhoudelijke bouwstenen toe te leveren, zodat het nieuwe kabinet tot de vaststelling van dit beleidskader kan overgaan.

Bouwstenen leidend voor inrichting empirische verkenning. De empirische verkenning moet inzicht bieden in de taakuitvoering van decentrale overheden uitgesplitst naar de door Elzinga onderscheiden 'Bouwstenen voor een beleidskader decentraal bestuur' die begin 2021 zijn opgesteld. Elzinga onderscheidt zes bouwstenen waarbij steeds is aangegeven op welke wijze de empirie per bouwsteen is beschreven. De empirische verkenning geeft per bouwsteen aan hoe de taakuitvoering van decentrale overheden nu vorm krijgt. De empirie van de decentrale taakuitvoering is langs twee lijnen onderzocht: een analyse 'vanaf papier' waarbij per decentraal uitgevoerde taak (van gemeenten, provincies, waterschappen en een selectie (7) van op afstand gezette uitvoeringsorganisaties) per bouwsteen aan de hand van een analyse van wetten, regelingen, memories van toelichtingen en wetsevaluaties de empirie is beschreven. Vervolgens is deze analyse vanaf papier getoetst en nader geduid in rondetafelgesprekken met bestuurders en uitvoerders op een vijftal thema's (Sociaal Domein, Omgevingswet, Waterwet/Waterschapswet, Klimaatakkoord en Veiligheid). Het geheel van deze bevindingen wordt onderstaand weergegeven.

1.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid in relatie tot de lasten

In onderstaande figuren is aangegeven in welke mate sprake is van beleidsvrijheid bij de decentrale taakuitvoering (beleidsvrij, beperkt beleidsvrij en niet beleidsvrij). Een taak is beleidsvrij als geen sprake is van een verplichte taak en er ook geen voorschriften zijn voor de taakuitvoering. Een taak is beperkt beleidsvrij als sprake is van een verplichte taak met een beperkt aantal voorschriften voor de taakuitvoering. Een taak is niet beleidsvrij als de taak verplicht is en sprake is van een oplopende mate van voorschriften. Dit is in de eerste rij van figuren per bestuurslaag weergegeven. In de tweede rij zijn de lasten weergegeven in relatie tot de beleidsvrijheid.



Voor de uitvoeringsorganisaties is de tweede rij niet ingevuld omdat dit niet uitgesplitst kon worden.

Decentrale taken zijn, gezien over de vier typen bestuursorganen, in meerderheid beperkt beleidsvrij. Dit betekent dat uitvoering van de taak door het Rijk verplicht is gesteld en dat voor de uitvoering in meerdere of mindere mate Rijksregels gelden. Rijksregels kunnen betrekking hebben op de inhoud, zoals beleidsdoelen of normen, en op de procesgang zoals achtereenvolgende stappen in een besluitvormingsproces. Daarnaast zijn er taken die geheel beleidsvrij zijn en taken die niet beleidsvrij zijn; beide komen in redelijk gelijke aantallen voor bij de vier typen bestuursorganen. De lasten voor de beperkt tot niet beleidsvrije taken zijn relatief groter dan de lasten voor beleidsvrije taken. Zo is bij de gemeenten ongeveer een derde van de taakuitvoering beleidsvrij, terwijl dit maar 17% van de totale gemeentelijke lasten betreft. Bij de provincies en waterschappen zijn de financiële verhoudingen tussen beleidsvrije en beperkt en niet beleidsvrije taken meer in balans.

Grote verschillen tussen beleidsvrijheid vanaf papier en ervaren vrijheid in de praktijk. Er kunnen grote verschillen bestaan tussen de feitelijke beleidsvrijheid, op grond van wet- en regelgeving, en ervaren beleidsvrijheid. Dat geldt voor alle decentrale bestuursvormen, maar meer voor de provincies en de waterschappen. Dat laat zich als volgt verklaren vanuit de gevoerde rondetafelgesprekken:

Financiën bepalen in sterke mate de ervaren beleidsvrijheid. Inperking van de beleidsvrijheid wordt minder knellend ervaren naarmate een bestuursorgaan over meer vrij of voldoende besteedbare financiële middelen beschikt. Als voldoende financiële middelen beschikbaar zijn, kan een bestuursorgaan binnen en buiten de verplichtingen in de taakuitvoering naar eigen inzichten (aanvullend) beleid voeren. Die mogelijkheden zijn er niet wanneer financiële middelen daartoe ontbreken. Een voorbeeld van dit laatste zijn de recent gedecentraliseerde gemeentelijke taken binnen het sociaal domein. Gemeenten beschikken binnen het sociaal domein niet of vrijwel niet over financiële middelen voor een (deels) eigen uitwerking van het beleid, mede in relatie met de bezuinigingen die onderdeel waren van de decentralisatie-operatie.

Een belangrijk aspect van deze situatie is dat gemeenten weinig mogelijkheden hebben voor verwerving van eigen inkomsten. Provincies en waterschappen beschikken in het algemeen over meer vrij besteedbare middelen dan gemeenten, en hebben daardoor meer ruimte voor eigen beleids- en uitvoeringsinvulling. De ervaren beleidsvrijheid bij provincies en waterschappen is daardoor anders dan bij gemeenten. Waterschappen zijn in tegenstelling tot de provincies en waterschappen weinig afhankelijk van Rijksmiddelen en naar schatting 95% van de lasten wordt betaald uit eigen heffingen.

Kennis en infrastructuur bepalend voor de mate waarin beleidsvrijheid genomen wordt. Beleidsvoering vereist doorgaans kennis en infrastructuur binnen de ambtelijke organisatie. Het ruimtelijk beleid op basis van de (toekomstige) Omgevingswet is een voorbeeld waar veel kennis vereist is. Waar decentrale organisaties minder goed voorzien zijn van kennis en infrastructuur, is het voor een organisatie moeilijker om de ruimte die er voor eigen beleid is te benutten. Met name (kleinere) gemeenten hebben minder de beschikking over de kennis en infrastructuur voor de uitvoering van taken met complexe wet- en regelgeving. Provincies en waterschappen daarentegen beschikken in de regel wel over deze kennis en infrastructuur.

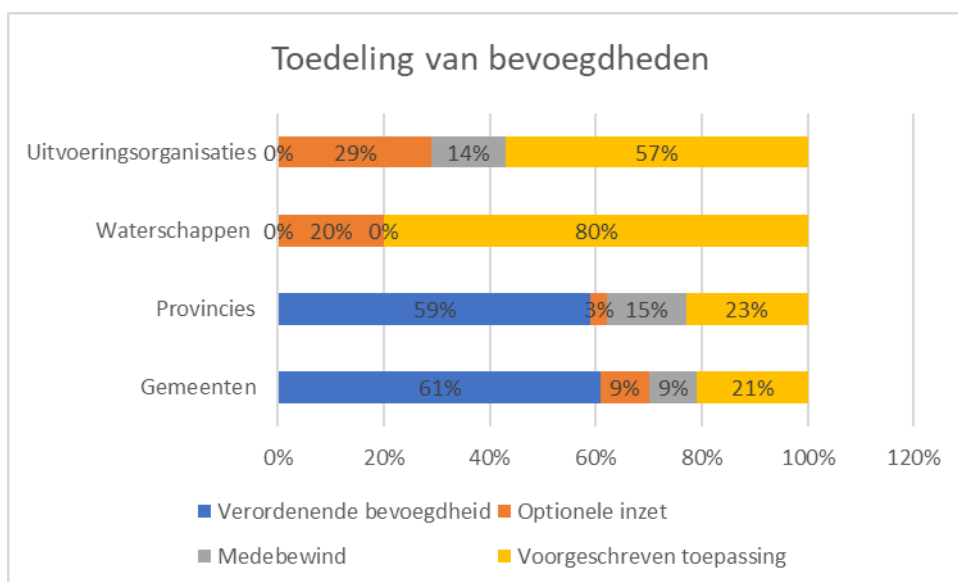
Regionale samenwerking beperkt de beleidsvrijheid. Regionale samenwerking tussen bestuursorganen impliceert verlies van beleidsvrijheid en uniformering van beleid. Dit geldt in grote mate voor de gemeenten en in mindere mate voor waterschappen en provincies. Kleinere gemeenten hebben vaak een relatief groter aandeel van de totale lasten in regionale samenwerkingsverbanden zitten. Sowieso gaat ongeveer de helft van de gemeentelijke lasten op aan taakuitvoering met een component van verplichte samenwerking.

Politieke keuzevrijheid onbenut bij gemeenten. Van beleidsvrijheid wordt door bestuursorganen lang niet altijd gebruik gemaakt, deels door – zoals boven aangegeven – financiële beperkingen en deels doordat raden beperkt gebruik maken van de ruimte om keuzes te maken. Ondermeer in het sociaal domein is zichtbaar dat veel gemeenten aansluiten bij de (minimale) Rijksnormen en geen gebruik maken van de ruimte die er is om hogere normen te stellen of keuzes te maken en wat ze nog wel of niet onder hun taakuitvoering vinden behoren. Dat laat zich mede verklaren door het feit dat voor veel raden het sociaal domein als een complex beleidsveld wordt ervaren, waarin de keuzemogelijkheden onvoldoende zichtbaar zijn.

Deze bevindingen raken aan kernaanbeveling 1, meer samenhang en minder verkokering, uit het rapport "Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur" dat door Elzinga in november 2021 is opgesteld.

1.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen

Toedeling van bevoegdheden. In onderstaande figuur is per onderzochte decentrale taakuitvoerder aangegeven welke bevoegdheden zij hebben. Daarin zijn vier gradaties van bevoegdheidstoedeling onderscheiden. Voorgeschreven toepassing: de decentrale overheid dient regelgeving toe te passen die door andere overheden is voorgeschreven. Medebewind: de decentrale overheid als regelgever in medebewind (medebewindsverordeningen, bestemmingsplan), de decentrale overheid als mederegelgever. Optionele inzet: de decentrale overheid heeft de bevoegdheid om gebruik te maken van regels die door andere overheden zijn vastgesteld. Verordenende bevoegdheid: de decentrale overheid als autonome regelgever (autonome verordeningen en eventuele daarop gebaseerde nadere regels).



Provincies en gemeenten hebben in meerderheid van de taken eigen regelgevende bevoegdheden.

Voor gemeenten en provincies geldt dat binnen het merendeel (globaal ongeveer 60 procent) van de taakvelden de besturen verordenende bevoegdheden hebben. Deze kunnen betrekking hebben op het geheel van het taakveld, dan wel op onderdelen ervan. Bij waterschappen en uitvoeringsorganisaties op afstand ligt dat anders: daar komen vooral voorgeschreven toepassingen voor.

Ondanks voorgeschreven toepassing nog steeds ruimte tot eigen invulling. Bij de waterschappen wordt duidelijk dat ook bij dominantie van voorgeschreven toepassingen de organisatie vrijheden kunnen benutten buiten de voorschriften om. Dat kan indien voldoende financiële middelen en kennis binnen de organisatie aanwezig zijn. Er zijn wel verschillen tussen waterschappen: sommigen voeren taken uit die liggen buiten hetgeen voorgeschreven is; anderen beperken zich tot die taken die voorgeschreven zijn. Voor provincies en enkele op afstand gezette uitvoeringsorganisaties geldt dit overeenkomstig. Bij gemeenten, zeker in het sociaal domein, zijn genoemde voorwaarden beperkt aanwezig, waardoor minder taken uitgevoerd worden die liggen buiten hetgeen van Rijksweg is voorgeschreven. In het veiligheidsdomein is wel sprake van relatief veel voorgeschreven gemeentelijke taakuitvoering, maar heeft de burgemeester ook eigen bevoegdheden die maken dat de ervaren handelingsvrijheid relatief groot is.

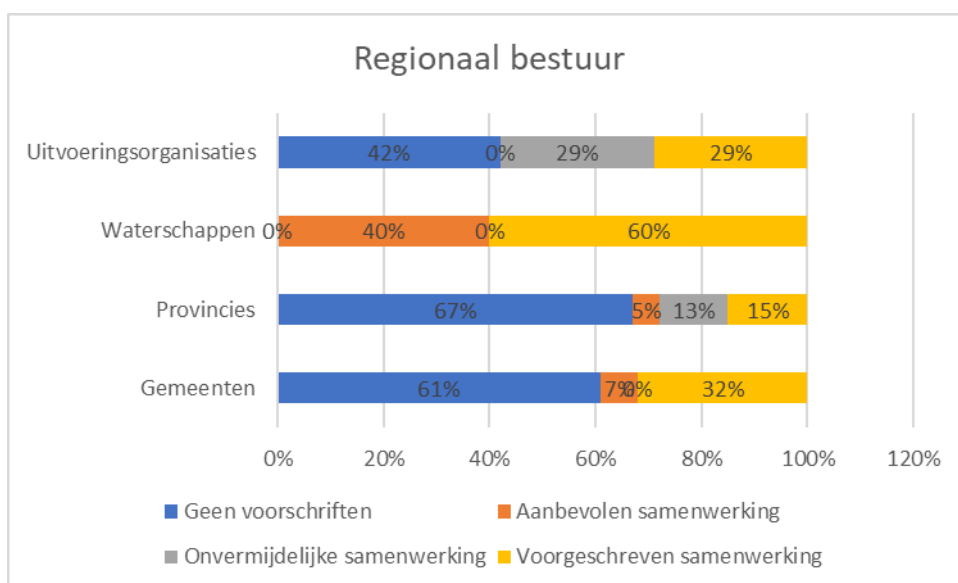
Deze bevindingen raken aan kernaanbeveling 1, meer samenhang en minder verkokering, uit het rapport "Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur" dat door Elzinga in november 2021 is opgesteld.

1.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur

Samenwerkingsvoorschriften. Hierbij gaat het om de mate waarin een gemeente, provincie of waterschap vrij is in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met externe - publieke of private - organisaties. Vier (4) gradaties in oplopende mate van beleidsvrijheid zijn onderscheiden:

1. Voorgeschreven samenwerking; het Rijk schrijft samenwerking voor.
2. Onvermijdelijke samenwerking; externe organisaties beschikken over hulpmiddelen die in de uitvoering van beleid noodzakelijk zijn;
3. Aanbevolen samenwerking; het Rijk beveelt de decentrale bestuursorganen aan om samenwerking aan te gaan;
4. Geen voorschriften; er zijn geen voorschriften tot samenwerking, het decentrale bestuursorgaan is vrij om samenwerking wel of niet aan te gaan met andere partijen.

In onderstaande figuur is per decentrale bestuursvorm weergegeven welk aandeel van de taken samenwerkingsverplichtingen kent.



Gemeenten en provincies meest beleidsvrij in aangaan van samenwerking. Voor meer dan de helft van de taakvelden van waterschappen geldt verplichte regionale samenwerking met provincies en/of gemeenten; voor gemeenten is dat ruim 30%, voor provincies 15% en voor op afstand gezette uitvoeringsorganisaties 30%.

Verschil tussen ervaren vrijheid en vrijheid vanaf papier. Met name bij de waterschappen wordt de samenwerkingsverplichting niet zo ervaren. Dat heeft, zo blijkt uit de rondetafelgesprekken, te maken met de aard van de voorgeschreven samenwerking. Deze bestaat voornamelijk uit afstemmingsverplichtingen met andere bestuursorganen. Dit geldt in belangrijke mate ook voor de provincies. Bij gemeenten daarentegen ziet de opgelegde samenwerking veel vaker toe op een gezamenlijke taakuitvoering met andere gemeenten. Bijvoorbeeld waar het gaat om de volksgezondheid (GGD-taken), veiligheid (Veiligheidsregio) en ruimtelijke ordening (de Omgevingsdienst), waar ook de provincie bij betrokken is. Uit de rondetafelgesprekken blijkt eveneens dat veel gemeenten ook vrijwillig kiezen voor samenwerking met andere gemeenten. Vaak kent dat een oorzaak in schaalvoordelen en het daarmee kunnen beschikken over het juiste kennisniveau om taken goed te kunnen uitvoeren of om voldoende tegenmacht te kunnen bieden aan de markt (bijvoorbeeld in het sociaal domein). Kernpunt bij deze intergemeentelijke samenwerking is dat het beleid vaak tendeert naar het beleid dat de centrumgemeente voorstaat (uniformering). Relatief gezien is er minder ruimte voor kleinere gemeente om eigen beleid vast te stellen. Het aandeel van de gemeentelijke lasten dat zit in samenwerkingsverbanden, lijkt zoals blijkt uit de gesprekken, bij kleine gemeenten veel hoger te zijn dan bij grote gemeenten.

Deze bevindingen raken aan kernaanbeveling 6, nader onderzoek naar nieuwe formats voor het regionaal bestuur, uit het rapport "Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur" dat door Elzinga in november 2021 is opgesteld.

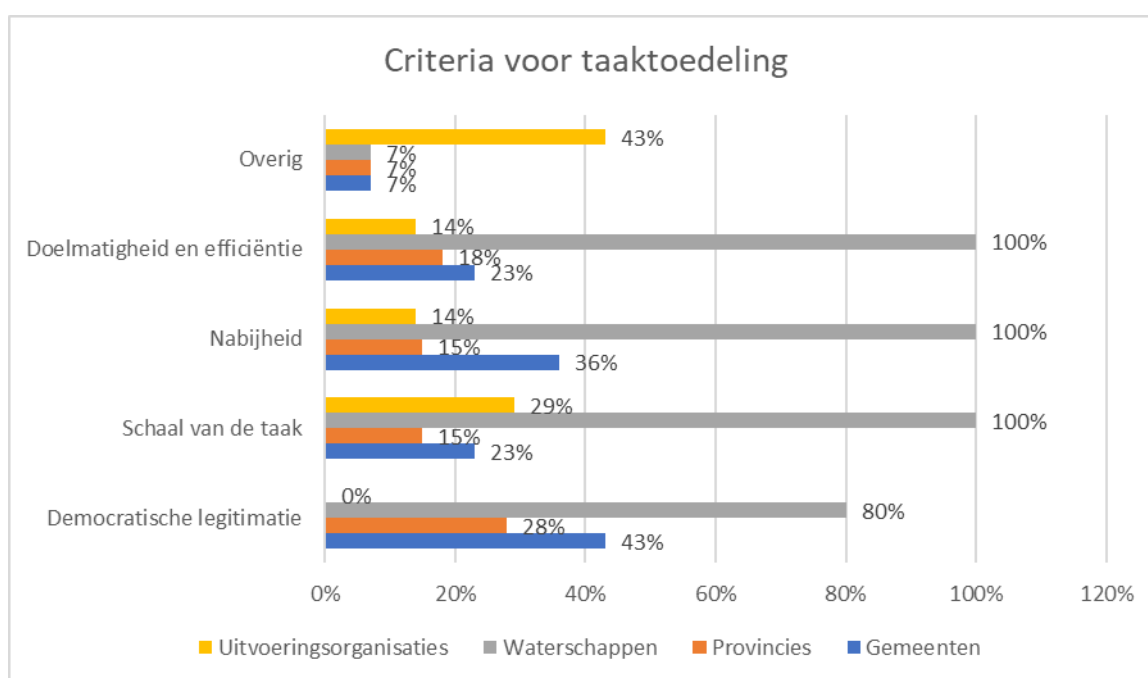
1.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling

Criteria voor taaktoedeling. Nagegaan is in wet- en regelgeving, memories van toelichting, wetevaluaties en kamerstukken of redenen zijn genoemd waarom taken bij decentrale bestuursorganen liggen. De volgende criteria voor taaktoedeling zijn daarbij onderscheiden:

- a. democratische legitimatie: er valt wat te kiezen in de taakuitvoering en daarom is democratische kaderstelling en controle nodig.
- b. schaal van de taak: de taak past bij de schaal van de decentrale overheid
- c. nabijheid: de taakuitvoering vraagt nabijheid in de uitvoering. Dit betreft vooral voorzieningen voor burgers die op een goed overbrugbare afstand bereikbaar moeten zijn; bijvoorbeeld: van bibliotheken wordt alleen gebruik gemaakt als de fysieke afstand naar een bibliotheekvestiging niet te groot is.
- d. doelmatigheid en effectiviteit: een decentrale uitvoering leidt tot meer kans op doelmatigheid en effectiviteit, bijvoorbeeld doordat er meer kennis is van de decentrale kenmerken of er samenhang is met andere taken.

Daarnaast was er ruimte voor invulling van andere criteria. In genoemde bronnen is gezocht naar teksten over overwegingen om taken te beleggen bij decentrale overheden.

In onderstaande figuur is weergegeven welke criteria voor taaktoedeling zijn genoemd in de bestudeerde documenten. De figuur laat zich als volgt lezen: per taak is nagegaan welke criteria zijn genoemd. Dat kunnen er meerdere zijn, maar ook geen. Bij de gemeenten geldt bijvoorbeeld dat bij 43% van de taken democratische legitimatie als taaktoedelingsargument is genoemd. Dat betekent dat bij het overige deel van de taken dit argument niet is genoemd.



Criteria voor taaktoedeling meer niet dan wel genoemd. Bij het merendeel van de taken geldt dat het geen gewoonte is om criteria voor taaktoedeling te benoemen in wetsvoorstellen en toelichtingen. Vermoedelijk laat zich dit bij meerdere taken verklaren uit het feit dat taken al zolang bij de gemeente, provincie of waterschappen liggen, dat de reden daarvoor in de bestudeerde documenten niet meer wordt genoemd. Bij recent gedecentraliseerde taken naar de gemeenten zijn wel criteria voor taaktoedeling genoemd. Bij op afstand gezette uitvoeringsorganisaties geldt dat onafhankelijkheid en het doen van uitspraken zonder politieke beïnvloeding als 'overige' criteria voor taaktoedeling worden genoemd.

Criteria voor taaktoedeling bij waterschappen explicieter benoemd. Bij de taken van het waterschap is wel sprake van criteria voor taaktoedeling. Vaak is dit ook in de wet of de toelichting daarop vastgelegd. Dit verklaart waarom de percentages bij de waterschappen hoog uitvallen.

Benoemde criteria voor taaktoedeling staan niet ter discussie. In de rondetafelgesprekken is aangegeven dat de benoemde of bekende criteria voor taaktoedeling logisch en begrijpelijk zijn. Zo wordt onderschreven dat het logisch is dat taken in het sociaal domein bij de gemeenten liggen en dat de waterschapstaken bij de waterschappen liggen. De provinciale taken worden dominant verklaard en gelegitimeerd vanuit de positie van het de provincie als middenbestuur en de aanwezige kennis- en expertise.

Democratische legitimatie een relatief veel genoemd criterium, maar politieke keuzevrijheid wordt niet altijd benut. Bij meerdere taken van de gemeenten is aangegeven dat de raad een plan moet vaststellen. Er zijn door de raad politieke keuzes te maken in de taakuitvoering. Dat geldt voor taken in het sociaal domein en het ruimtelijk domein. Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat deze verplichte planvorming niet of weinig leidt tot onderscheidende politieke keuzes. Veelal wordt dat verklaard uit het ontbreken van voldoende overzicht en kennis van de vaak ingewikkeld ervaren onderwerpen in het sociaal en ruimtelijk domein bij de gekozen vertegenwoordigers. De opgaven die samenhangen met de taakuitvoering zijn vaak te complex om keuzes in te kunnen maken en dat heeft niet uitsluitend betrekking op de raad, maar ook het college en de ambtelijke organisatie. Bij provincies en waterschappen wordt dit ook als verklaring benoemd, maar is het minder aanwezig en ook minder zichtbaar in een minder politieke context.

Deze bevindingen raken aan kernaanbeveling 2, horizontale posities en evenwichtige procedures bij taaktoedeling, uit het rapport "Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur" dat door Elzinga in november 2021 is opgesteld.

1.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat

Uitvoeringsformat beïnvloed door implementatietrajecten? Hier is de vraag in hoeverre de wettelijke regeling van een taak (mede) beïnvloed is door implementatietrajecten die startten voor de vaststelling van de wet. Bijvoorbeeld is bij een aantal recente decentralisaties sprake geweest van implementatie- en experimenteertrajecten voorafgaand aan de invoeringsdatum van de wet. Is de wetgeving inderdaad het sluitstuk van een decentralisatietraject of niet?

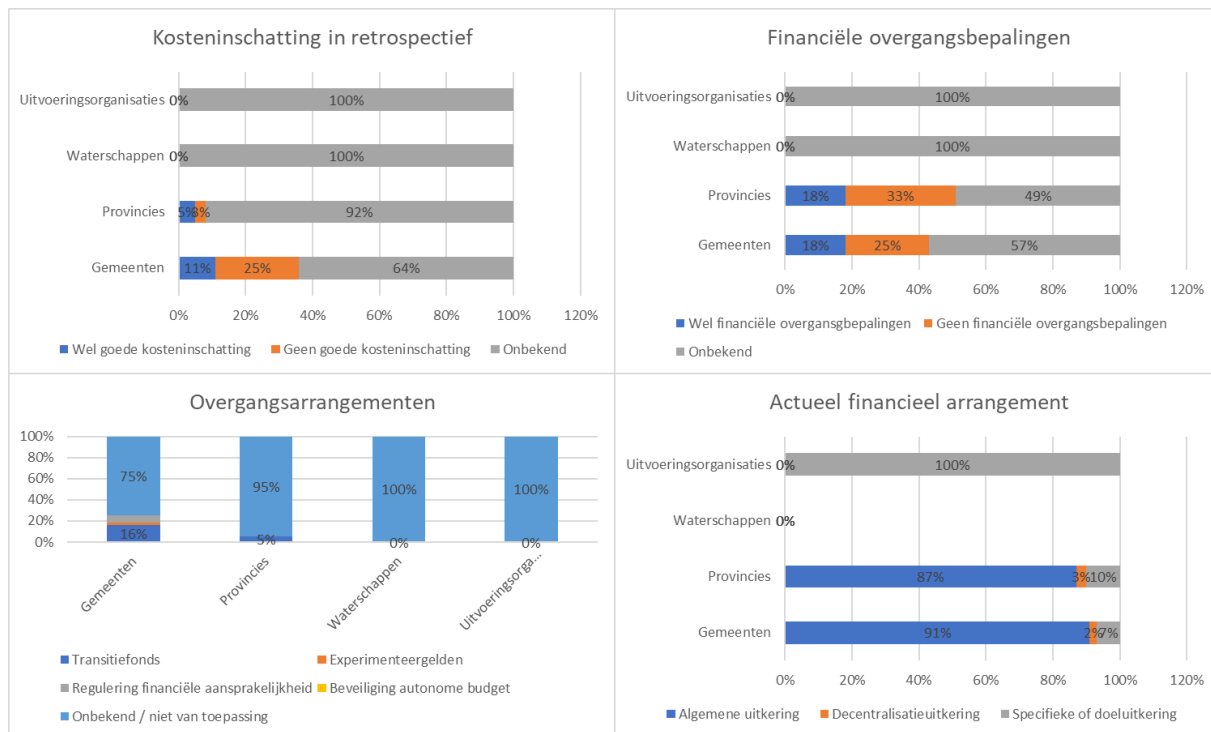
Alleen bij gemeenten blijkt uit de gehanteerde bronnen dat sprake is van een beperkte mate van implementatietrajecten voorafgaand aan wetgeving. Deze hebben zonder uitzondering invloed op de wetgeving. Dit geldt met name voor de recent gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Daarin is sprake geweest van experimenten en implementatietrajecten die ook alle invloed hebben gehad op het wetgevingstraject. Bij de andere decentrale bestuursvormen zijn dergelijke experimenten of implementatietrajecten niet uit de gehanteerde bronnen gebleken. In de verschillende rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van alle decentrale bestuursvormen is wel grote overeenstemming over het feit dat bij grote decentralisatietrajecten een lange implementatiefase nodig is. Met name de recente decentralisaties naar de gemeenten worden als voorbeeld genoemd waarin die tijd er niet was.

1.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen

Gehanteerde financiële arrangementen. Nagegaan is hoe in het kader van decentralisaties het financiële aspect behandeld wordt, bijvoorbeeld in de vorm van financiële overgangsregelingen. Is sprake van bijvoorbeeld een transitiefonds, experimenteergelden, of financiële aansprakelijkheden? Tevens is de huidige financieringswijze beschreven – algemene uitkering, decentralisatie-uitkering, specifieke of doeluitkering. Voor zover beschikbaar is een inschatting gegeven of het Rijk in retrospectief voldoende middelen voor de taakuitvoering beschikbaar heeft gesteld. Hierbij geldt dat als het Rijk zelf heeft

geconstateerd dat voor de taakuitvoering te weinig middelen of voldoende middelen beschikbaar zijn gesteld, dit als zodanig is weergegeven. De onderzoekers hebben geen eigen berekening of inschatting gemaakt.

In onderstaande figuren zijn de gehanteerde financiële arrangementen weergegeven.



Weinig gegevens over kosteninschatting in retrospectief. Alleen bij de gemeenten en bij de provincies zijn enige gegevens gebleken uit de gehanteerde bronnen. Bij gemeenten betreft het bijvoorbeeld een goede kosteninschatting voor de taken in het veiligheidsdomein en een slechte kosteninschatting in het sociaal domein. In de rondetafelgesprekken is dit beeld voor de taken in deze domeinen vanaf papier ook bevestigd vanuit de praktijk. Bij de waterschappen en de op afstand gezette uitvoeringsorganisaties geldt dat in het geheel geen gegevens hierover zijn aangetroffen in de gehanteerde bronnen.

Alleen bij gemeenten en provincies is sprake van financiële overgangsbepalingen en overgangsarrangementen. Bij de provincies betreft het enkele taken in het cluster natuur en bij de gemeenten betreft het overgangsbepalingen bij wijzigingen van de rechtspositiebepalingen van ambtsdragers. Voor het overgrote deel van de taken van de decentrale bestuursvormen geldt dat uit de gehanteerde bronnen geen gegevens zijn gekomen over financiële overgangsbepalingen. Voor de geheel beleidsvrije taken valt dit te verklaren: er zijn bij deze taken geen wettelijke kaders die de decentrale bestuursvormen verplichten deze taken uit te voeren. Bij gemeenten is het transitiefonds het meest voorkomende financiële overgangsarrangement. Deze vorm komt in zeer beperkte mate ook voor bij de provincies. Voor de andere decentrale bestuursvormen geldt dat daarover geen gegevens naar voren zijn gekomen in de gehanteerde bronnen. Dit beeld wordt ook bevestigd in de rondetafelgesprekken.

Provincies en gemeenten grotendeels gefinancierd vanuit de algemene uitkering. Waterschappen zijn voor hun inkomsten in overgrote mate afhankelijk van de inkomsten uit de heffingen (naar schatting 95%). Voor gemeenten en provincies geldt dit niet. De op afstand gezette uitvoeringsorganisaties worden volledig gefinancierd vanuit specifieke of doeluitkeringen, hetgeen ook passend is bij deze bestuursvorm.

Financiën dominant een knelpunt bij gemeenten. In de rondetafelgesprekken is gebleken dat de gemeenten voor meerdere taken te weinig middelen krijgen om deze uit te voeren. Dat is in lijn met de bevindingen vanaf papier. Daarbij doet zich ook het verdringingseffect voor. Doordat taken in met name het sociaal domein meer kosten dan de middelen die daarvoor vanuit het Rijk ter beschikking worden gesteld, heeft dat, aldus de vertegenwoordigers in de rondetafelgesprekken, bij meerdere gemeenten geleid tot bezuinigingen op andere meer beleidsvrije domeinen. Gemeenten ervaren te weinig sturingsmogelijkheden binnen het aan het opgelegde wettelijk kader. Overigens wordt daarbij ook opgemerkt dat ook niet alle sturingsmogelijkheden die er wel zijn maximaal worden benut. De mogelijkheden tot het verwerven van eigen inkomsten zijn voor de gemeenten te beperkt om tegenvallers als gevolg van verplichte taakuitvoering volledig te kunnen compenseren. Voor provincies geldt eveneens dat zij weinig bronnen tot eigen inkomstenverwerving hebben, maar dat knelt minder. De financiële positie van provincies wordt als veel beter ervaren, waardoor er ook meer vrijheid in de taakuitvoering wordt ervaren. Bij waterschappen is sprake van een volledig gespiegeld financieel arrangement: het grootste deel van de inkomsten vloeit voort uit de eigen heffingen. Mede daardoor, zo blijkt uit de rondetafelgesprekken, wordt de financiële invloedssfeer als veel groter en niet beklemmend ervaren. Bovendien vergroot de grote financiële invloedssfeer ook de ervaren beleidsvrijheid en autonomie in handelen. Er zijn keuzes te maken die ook gefinancierd kunnen worden vanuit de verhoging van de eigen inkomsten.

Deze bevindingen raken aan kernaanbeveling 3, herziening financiële arrangementen, uit het rapport "Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur" dat door Elzinga in november 2021 is opgesteld.

2

**DOEL EN OPZET EMPIRISCHE
VERKENNING**

2. Doel en opzet van de empirische verkenning

2.1 Aanleiding

Recente ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein zijn aanleiding om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen voor de uitvoering van decentralisaties van rijksbeleid. In deze recente decentralisaties bleken de verhoudingen tussen aard en omvang van de taken niet in overeenstemming met de aan gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen is, lijkt het wenselijk om de minister van BZK, die verantwoordelijk is voor de inrichting van het openbaar bestuur, meer in positie te brengen t.a.v. decentralisatiebeslissingen van de Rijksoverheid. Bij de uitoefening van deze taak past een beleidskader waarin op basis van duidelijke criteria en redeneringen beschreven wordt hoe typen taken wel of niet passen bij verschillende (decentrale) bestuursvormen.

2.2 Doel onderzoek

Het ministerie van BZK heeft een opdracht verstrekt aan prof. dr. D.J. Elzinga om een ontwerp te maken van de bouwstenen voor het beleidskader. Ten behoeve van het beleidskader wil BZK dat een empirische verkenning wordt uitgevoerd van alle beleidsterreinen waarop taken gedecentraliseerd zijn, zoals onderwijs, veiligheid en het fysieke en economische terrein, om een vollediger beeld te verkrijgen van de problematiek. Daarbij zullen ook de regionale bestuursvormen getypeerd moeten worden. Daartoe moet in kaart worden gebracht in welke mate op deze beleidsterreinen taken in (politiek, ambtelijk of mechanisch) medebewind of autonomie worden uitgevoerd en wat de financiële ruimte van decentrale overheden op die terreinen is om nog eigen keuzes te maken, en derhalve dus politiek te bedrijven. Veronderstelling is dat het breder in kaart brengen van de problematiek bijdraagt aan het besef van urgentie om tot een beleids- en afwegingskader voor het openbaar bestuur te komen, met inbegrip van een eventuele financiële claim, en daar ook de inhoudelijke bouwstenen toe te leveren, zodat het nieuwe kabinet tot de vaststelling van dit beleidskader kan overgaan. Ten behoeve van dit ontwerp heeft BZK B&A opdracht gegeven om een empirische verkenning uit te voeren van de beleidsvelden waarop decentrale overheden taken uitvoeren. Dit mede ter onderbouwing van het beleidskader dat door Elzinga gedurende de empirische verkenning is ontwikkeld.

De empirische verkenning moet inzicht bieden in de taakuitvoering van decentrale overheden uitgesplitst naar de door Elzinga onderscheiden 'Bouwstenen voor een beleidskader decentraal bestuur' die begin 2021 zijn opgesteld. De empirische verkenning geeft per bouwsteen aan hoe de taakuitvoering van decentrale overheden nu vorm krijgt. Elzinga onderscheidt zes bouwstenen waarbij steeds is aangegeven op welke wijze de empirie per bouwsteen is beschreven.

2.3 Onderzoekskader

Hieronder worden de zes aspecten beschreven, op basis van de notitie 'Bouwstenen voor een beleidskader decentraal bestuur' van em. prof. dr.mr. D.J. Elzinga.

Aspect 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid

In Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet is vastgelegd dat gemeenten en provincies autonoom kunnen handelen, ofwel, zij hebben een 'open huishouding'. Dit is een rechtsbeginsel dat inhoudt dat gemeenten en provincies een vrij initiatiefrecht hebben om problemen op te lossen en voorzieningen te creëren, 'uiteraard voor zover daar niet in is voorzien door andere overheden' (Elzinga, pag. 11) . Deze

autonomie is tevens de basis voor het politieke stelsel met een direct gekozen volksvertegenwoordiging. Bij een autonoom bestuur past de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen.

Aspect 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen

De Gemeentewet, Provinciewet en de Code interbestuurlijke verhoudingen bevatten omgangsbepalingen rond de vraag van decentralisatie van beleid van Rijk naar gemeenten en/of provincies. Dit betekent dat de vakdepartementen van het Rijk in hoge mate naar eigen inzicht een decentralisatie vorm en inhoud kunnen geven, met als gevolg dat een grote variatie aan uitvoeringsarrangementen is ontstaan. In het achterliggende decennium domineerde in decentralisaties ' het primaat van de gemeente als eerste overheid'.

Aspect 3: Regionaal bestuur

Regionaal bestuur sluit nauw aan bij het gemeentelijk en/of provinciaal bestuur. Deels betreft het uitvoerende taken die op regioniveau worden verricht, maar in toenemende mate zijn er ook beleidsinhoudelijke taken, deels op eigen initiatief van gemeenten of provincies, en deels in het kader van decentralisaties. Daarbij spelen verscheidene kwesties, waaronder het feit dat op regionaal niveau geen direct gekozen volksvertegenwoordiging bestaat. Het Beleidskader dient hiervoor een goede oplossing te bieden.

Aspect 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling (democratische controle, schaal van de taak, nabijheid, doelmatigheid en effectiviteit, e.a.)

Hierbij gaat het om de vraag met welke argumenten taken bij decentrale overheden zijn neergelegd. Is er bijvoorbeeld sprake van te maken keuzes in de taakuitvoering die een democratische controle en legitimering vragen? Of ligt het vanwege de schaal van de taak of de noodzakelijke nabijheid in de rede om taken bij decentrale overheden te leggen? Of wordt verwacht dat decentrale overheden taken doelmatiger en effectiever kunnen uitvoeren?

Aspect 5: Uitvoeringsformat

In de praktijk blijkt dat decentralisaties te kampen kunnen hebben met tal van uitvoeringsproblemen. Een aspect hiervan is de verhouding tussen ontwerpen en toepassen van implementatietrajecten en het wetgevingsproces; meer dan eens vormt het wetgevingsproces het sluitstuk van een decentralisatie.

Aspect 6: Basisprincipes voor de financiële arrangementen

De financiële dimensie is bij decentralisaties ' van doorslaggevende betekenis'. Het Beleidskader zal de uitgangspunten voor het financiële aspect moeten bevatten. De vraag daarbij is op welke wijze de decentrale taken worden gefinancierd, of sprake is van financiële overgangsbepalingen en of decentrale overheden ook voldoende middelen ontvangen of kunnen genereren om de taken uit te voeren.

2.4 Methodiek

Het onderzoek geeft inzicht – aan de hand van de zes bovenstaande aspecten - in bestaande wettelijke taken van decentrale overheden. Daartoe omvatte het onderzoek de onderstaande elementen en activiteiten.

a. Categorisering beleidsvelden langs de lijnen van IV3

De beleidsvelden van de gemeenten en de provincies zijn geoperationaliseerd langs de taakveldindeling die het Rijk hanteert in het Informatievoorschrift (IV3) voor de financiële verantwoording door gemeenten en provincies. Een overzicht van deze taakvelden is opgenomen in bijlage 1. Voor de waterschappen is uitgegaan van de indeling in vijf taken die het Rijk voor de waterschappen onderscheidt. Voor de op afstand functionerende uitvoeringsorganisaties zoals UWV, Staatsbosbeheer ed., is de uitvoeringstaak van deze uitvoeringsorganisatie als 'beleidsveld' gekozen.

b. Schriftelijke bronnen

De onderzoekpopulatie bestaat uit alle wettelijke regelingen waarin taken bij decentrale overheden worden belegd. Decentrale overheden zijn gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast is een beperkt aantal op afstand gezette uitvoeringsorganisaties (vormen van gedeconcentreerd bestuur) in het onderzoek betrokken. Gekozen is voor die uitvoeringsorganisaties met taken die direct raken aan door gemeenten, waterschappen en provincies uitgevoerde taken. Zo raken de taken van het UWV direct aan taken van de gemeente in het sociaal domein (in het bijzonder de Participatiewet). Algemene informatie over de taken van decentrale overheden is ontleend aan drie typen bronnen:

- Wetten, overwegend ontleend aan overheid.nl/wettenbank.
- Toelichtende documenten zoals Memories van Toelichting van wetsontwerpen, ontleend aan officielebekendmakingen.nl
- Aanvullende bronnen zoals beleidsevaluaties en rapportages van adviescommissies.

c. Invulling factsheets

Per taak is een factsheet opgesteld dat de gegevens bevat over de in dit onderzoek relevante feiten over de betreffende taak. Deze factsheets zijn geconstrueerd op de boven beschreven zes aspecten. Voor de eerste drie bouwstenen is de empirie beschreven aan de hand van het leerstuk van de beleidsvrijheid zoals uitgewerkt in het rapport (2006) 'Zichtbaar maken van gemeentelijke beleidsvrijheid' (Universiteit van Tilburg en B&A). Hierin wordt beleidsvrijheid als volgt gedefinieerd: de mate waarin gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid over de mogelijkheden beschikken om eigen beleid te formuleren en uit te voeren. Dit geldt uiteraard ook voor de andere decentrale bestuurslagen in Nederland, te weten de provincies en de waterschappen. Als uitgegaan wordt van een 'open huishouding' als belangrijk rechtsbeginsel in de democratische rechtstaat, dan mag uitgegaan worden van autonomie. Autonomie bij decentrale overheden om decentrale problemen op te lossen voor zover daar niet in is voorzien door andere overheden. Deze autonome bevoegdheid raakt direct aan het leerstuk van de beleidsvrijheid.

Beschrijving empirie bouwsteen 1 autonomie

Informatie inzake het aspect beleidsvrijheid is geordend aan de hand van het meetmodel voor beleidsvrijheid dat eerder in opdracht van het ministerie van BZK is ontwikkeld door B&A en de Universiteit Tilburg. Hierin worden vijf dimensies van beleidsvrijheid beschreven: taak, beleidsdoelen, regelgeving, samenwerking en toezicht. Iedere dimensie is onderscheiden naar drie tot vijf gradaties. Per taak is aangegeven welke gradatie(s) van toepassing zijn; de informatie hiervoor is ontleend aan wetsteksten, Kamerstukken en de Memories van Toelichting.

Taak: De mate waarin een decentrale bestuursvorm de vrijheid heeft een taak uit te voeren, dan wel verplicht is respectievelijk belet wordt deze uit te voeren. De dimensie 'taak' omvat vier gradaties in oplopende mate van beleidsvrijheid:

1. Verplichte taak: het Rijk schrijft voor dat de decentrale bestuursvorm de taak uitvoert.
2. Aanbevolen taak: het Rijk beveelt de decentrale bestuursvorm aan de taak uit te voeren, maar treft daartoe geen wettelijk verplichtende voorziening;
3. Optionele taak: het Rijk maakt taakuitvoering wettelijk mogelijk maar verplicht decentrale bestuursvormen niet tot taakuitoefening;
4. Eigen initiatief: de decentrale bestuursvorm neemt eigener beweging de taak op zich.

Beleidsdoelen: De mate waarin een decentrale bestuursvorm vrij is doelen van beleid vast te stellen. De dimensie Beleidsdoelen omvat vijf gradaties in oplopende mate van beleidsvrijheid:

5. Voorschrift: de doelen zijn van rijkswege vastgelegd;
6. Bandbreedte: de bandbreedte van de beleidsdoelen is - in kwantitatieve of kwalitatieve termen - voorgeschreven;
7. Resultaatafspraken: decentrale bestuursvorm en Rijk komen in - enigerlei vorm van - onderling overleg tot opstelling van de te bereiken resultaten;
8. Dimensionering: voorgeschreven is over welke onderwerpen de decentrale bestuursvorm doelen moet stellen;
9. Geen beperkingen: er zijn van Rijkswege geen beperkingen gesteld aan de beleidsdoelen.

Regelgeving: De mate waarin een decentrale bestuursvorm vrij is om eigen regelgeving vast te stellen en rijksregelgeving toe te passen. De dimensie Regelgeving omvat vier gradaties in oplopende mate van beleidsvrijheid:

1. Voorgeschreven toepassing: de decentrale bestuursvorm dient regelgeving toe te passen die door andere overheden is voorgeschreven;
2. Medebewind¹: de decentrale bestuursvorm als regelgever in medebewind (medebewindsverordeningen, bestemmingsplan);
3. Optionele inzet: de decentrale bestuursvorm heeft de bevoegdheid om gebruik te maken van regels die door andere overheden zijn vastgesteld;
4. Verordenende bevoegdheid: de decentrale bestuursvorm als autonome regelgever (autonome verordeningen en eventuele daarop gebaseerde nadere regels).

Samenwerking: De mate waarin een decentrale bestuursvorm vrij is in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met externe - publieke of private - organisaties. De dimensie Samenwerking omvat vier (4) gradaties in oplopende mate van beleidsvrijheid:

1. Voorgeschreven samenwerking;
2. Onvermijdelijke samenwerking: externe organisaties beschikken over hulpmiddelen die in de uitvoering van beleid noodzakelijk zijn;
3. Aanbevolen samenwerking: het Rijk beveelt de decentrale bestuursvorm aan om samenwerking aan te gaan;
4. Geen voorschriften.

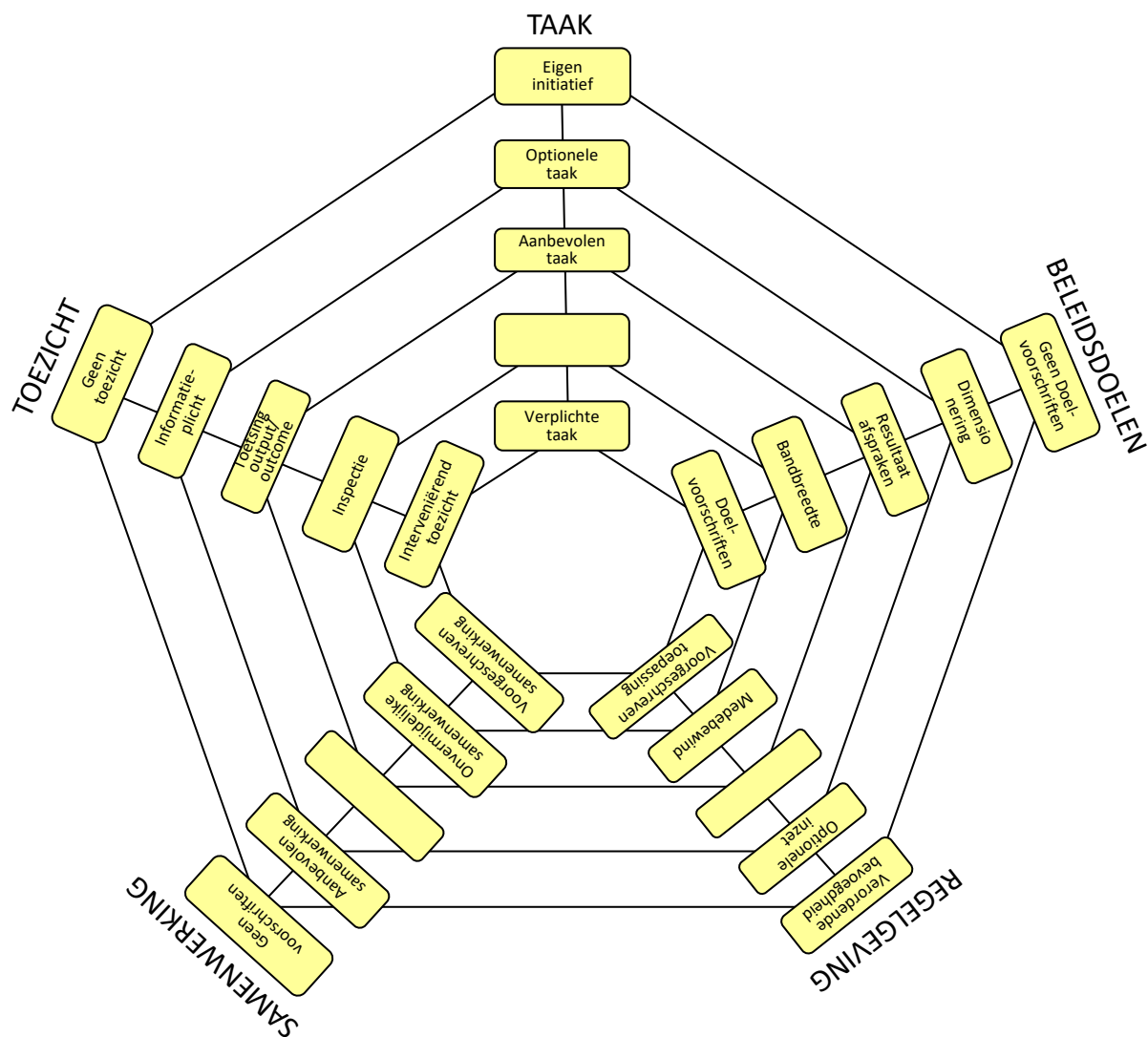
Toezicht: De mate waarin toezicht gehouden wordt op het handelen van een decentrale bestuursvorm. De dimensie Toezicht omvat vijf gradaties in oplopende mate van beleidsvrijheid:

1. Intervenierend toezicht: de toezichthouder kan actief ingrijpen op eventuele afwijkingen van gestelde normen (toepassing hiervan is evenwel uitzonderlijk);
2. Inspectie: de toezichthouder inspecteert de wijze van taakuitvoering door de decentrale bestuursvorm;
3. Toetsing output/outcome: de toezichthouder beoordeelt output-/outcome-realisaties;
4. Informatieplicht: de decentrale bestuursvorm dient beleidsinformatie aan de toezichthouder te verstrekken over de ondernomen activiteiten;
5. Geen toezicht.

Per taakveld (van het lv3 voorschrift) is steeds voor het gehele taakveld per dimensie bepaald wat de totaalscore is. De totaalscore kan per taakveld vormgegeven als spinnenweb.

¹ De categorie medebewind kent in dit onderzoek een beperktere betekenis dan vaak in het staatsrecht gehanteerd. Het is hier één van de vormen van medebewind. In het vraagstuk van autonomie versus medebewind zijn vele vormen en schakeringen zichtbaar. In de empirische verkenning is bij deze dimensie per taak nagegaan vanuit het perspectief van de regelgevende bevoegdheid in welke mate sprake is van beleidsvrijheid. Is sprake van een voorgeschreven toepassing, dan is sprake van een uitvoering van wetten gedelegeerd aan decentrale overheden op een voorgeschreven manier. Daarin is weinig tot geen ruimte tot eigen invulling van de taakuitvoering. In de literatuur wordt ook wel van mechanisch medebewind gesproken. Bij medebewind is de decentrale overheid samen met andere overheden (Rijk, provincie, waterschap) mederegelgever in de uitvoering van een taak. Bij een optionele inzet is sprake van het gebruik maken van regels die door andere overheden zijn vastgesteld. Als decentrale overheid beroep je op de regels van andere overheden. Bij de verordenende bevoegd is sprake van een vrije dan wel opgelegde regelgevende bevoegdheid. De bevoegdheid is vrij als andere overheden geen wettelijke kaders en regels hebben opgesteld en dus sprake is van een 'klassieke' autonomie. Een opgelegde bevoegdheid komt veel voor bij taken in het sociaal domein: de wetgever vereist van de gemeente dat deze een verordening opstelt. En stelt daar in veel gevallen ook inhoudelijke en procesvereisten aan. In deze variant is sprake van minder beleidsvrijheid, maar formeel is sprake van een verordenende bevoegdheid.

Figuur 1 Voorbeeld spinnenweb totaalscores mate van beleidsvrijheid



Op één taakveld kan de uitkomst binnen een dimensie verschillen. Dat komt voornamelijk omdat sprake is van meerdere wetten die vallen onder het taakveld. Onder het taakveld openbare orde en veiligheid valt bijvoorbeeld een reeks aan wetten op de verschillende deelonderwerpen van het taakveld. In die gevallen is op het niveau van de wet steeds een beoordeling gemaakt van de mate van beleidsvrijheid. Daarmee is per wet vastgelegd wat de mate van beleidsvrijheid is. Om vervolgens tot een clustering van de beleidsvrijheid per taakveld te komen, is een drietal routes mogelijk.

1. Bij een reeks van 'kleinere' wetten met min of meer gelijke taakuitvoeringsinspanning voor de gemeente is de meest voorkomende score per dimensie gekozen als de score voor het gehele taakveld.
2. Bij die taakvelden waarin sprake is van enkele wetten, zijn de scores van de wet waarbij naar verwachting de grootste inspanning (in euro's) van de decentrale bestuursvorm nodig is, gehanteerd als score voor het gehele taakveld.
3. In enkele gevallen is sprake van twee wetten die in taakzwaarte gelijkwaardig zijn samen gekozen om het taakveld te splitsen in twee beoordelingen.

Taak en regelgeving zijn de twee meest onderscheidende dimensies; daarom is de kwalificatie van de mate van beleidsvrijheid op een taak gebaseerd op deze twee dimensies. Er zijn drie kwalificaties mogelijk: beleidsvrij, beperkt beleidsvrij, niet beleidsvrij.

- Een taak is beleidsvrij als geen sprake is van een verplichte taak en er ook geen voorschriften zijn voor de taakuitvoering.
- Een taak is beperkt beleidsvrij als sprake is van een verplichte taak met een beperkt aantal voorschriften voor de taakuitvoering. Bijvoorbeeld kan een decentrale overheid vanuit het wettelijk kader behorende bij de taak weinig tot geen voorschriften krijgen opgelegd over de aard en richting van de doelen. Ook is er ruimte voor regelgevende bevoegdheid en zijn er geen of weinig verplichtingen voor samenwerking met andere overheden. Hieronder vallen ook taken die weliswaar optioneel zijn, maar waarbij wel voorschriften zijn voor de uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn de OZB en provinciale opcenten. Beide zijn taakvelden die niet verplicht zijn, maar de empirie is dat geen enkele gemeente of provincie deze taak niet uitvoert, bovendien houdt het Rijk ook rekening met inkomsten uit deze taakuitvoering bij het vaststellen van de uitkering aan provincies en gemeenten.
- Een taak is niet beleidsvrij als de taak verplicht is en op meerdere andere dimensies sprake is van een oplopende mate van voorschriften. Bijvoorbeeld een verplichte taak met een voorgeschreven toepassing zoals de verstrekking van paspoorten en rijbewijzen. Of een taak met een verplichte samenwerking in regionaal verband met veel doelvoorschriften en weinig regelgevende bevoegdheid.

De verschillende kwalificaties van de mate van beleidsvrijheid per taak zijn gebundeld op het niveau van taakvelden, zijnde de bundeling van een aantal taken op een bepaald beleidsveld.

Het grootste deel van de informatie inzake beleidsvrijheid is ontleend aan het onderzoek beleidsvrijheid decentrale taken (2019) uitgevoerd voor zowel de gemeentelijke als de provinciale taken. De informatie is aangevuld op basis van recente wettelijke ontwikkelingen op de onderzochte taakvelden. Voor de gemeentelijke taakvelden binnen het sociaal beleid, dat geen onderwerp van onderzoek was in het onderzoek van 2019, is de informatie op een identieke wijze verzameld.

Beschrijving empirie bouwsteen 2 Toedeling van bevoegdheden

Hiervoor is gebruik gemaakt van de score op de dimensie regelgeving in het meetmodel beleidsvrijheid. De hier gebruikte kwalificatie is het wel of niet in oplopende mate beschikbaar zijn regelgevende bevoegdheden voor de decentrale overheid.

Beschrijving empirie bouwsteen 3 Regionaal bestuur

Ook hier is gebruik gemaakt van het meetmodel beleidsvrijheid. In de factsheets is opgenomen of er sprake is van regionale samenwerking, en zo ja, of deze aanbevolen, onvermijdelijk of verplicht is.

Beschrijving empirie bouwsteen 4 Criteria voor taaktoedeling

Dit aspect betreft de criteria die binnen een onderhanden taak zijn gebruikt om te komen tot decentralisatie van de taak. In het factsheet zijn als criteria opgenomen:

- democratische legitimatie: er valt wat te kiezen in de taakuitvoering en daarom is democratische kaderstelling en controle nodig.
- schaal van de taak: de taak past bij de schaal van de decentrale overheid
- nabijheid: de taakuitvoering vraagt nabijheid in de uitvoering. Dit betreft vooral voorzieningen voor burgers die op een goed overbrugbare afstand bereikbaar moeten zijn; bijvoorbeeld: van bibliotheken wordt alleen gebruik gemaakt als de fysieke afstand naar een bibliotheekvestiging niet te groot is.
- doelmatigheid en effectiviteit: een decentrale uitvoering leidt tot meer kans op doelmatigheid en effectiviteit, bijvoorbeeld doordat er meer kennis is van de decentrale kenmerken of er samenhang is met andere taken.

Daarnaast is er ruimte voor invulling van andere criteria. In genoemde bronnen is gezocht naar teksten over overwegingen om taken te beleggen bij decentrale overheden.

Beschrijving empirie bouwsteen 5 Uitvoeringsformat

Hier is de vraag in hoeverre de wettelijke regeling van een taak (mede) beïnvloed is door implementatietrajecten die startten voor de vaststelling van de wet. Bijvoorbeeld is bij een aantal recente

decentralisaties sprake geweest van implementatie- en experimenteertrajecten voorafgaand aan de invoeringsdatum van de wet. Is de wetgeving inderdaad het sluitstuk van een decentralisatietraject of niet?

Beschrijving empirie bouwsteen 6 Financiële arrangementen

Hier wordt beschreven hoe in het kader van decentralisaties het financiële aspect behandeld wordt, bijvoorbeeld in de vorm van financiële overgangsregelingen. Aandacht wordt besteed aan de financiële aspecten van het overgangsproces, namelijk de vraag naar een overgangsarrangement, in de vorm van bijvoorbeeld een transitiefonds, experimenteergelden, of financiële aansprakelijkheden. Ook wordt ingegaan op het behoud van het autonoom besteedbare budget voor decentrale overheden: het uitvoeren van taken in medebewind mag niet ten koste gaan van de autonoom besteedbare financiële ruimte. Tevens wordt de huidige financieringswijze beschreven – algemene uitkering, decentralisatie-uitkering, specifieke of doeluitkering. Omdat op het Voor zover beschikbaar is een inschatting gegeven of het Rijk in retrospectief voldoende middelen voor de taakuitvoering beschikbaar heeft gesteld. Hierbij geldt dat als het Rijk zelf heeft geconstateerd dat voor de taakuitvoering te weinig middelen of voldoende middelen beschikbaar zijn gesteld, dit als zodanig is weergegeven. De onderzoekers hebben geen eigen berekening of inschatting gemaakt.

e. Raadpleging direct betrokkenen bij de uitvoering van decentrale taken

Na een analyse van wettelijke kaders, memories van toelichting en (wets)evaluaties is rondom een vijftal thema's rondetafelgesprekken georganiseerd met direct betrokkenen rondom dat thema. Deels om te reflecteren op de resultaten die uit de analyse 'vanaf papier' komen (worden die herkend, hoe wordt de praktijk ervaren?) en deels om verdiepende vragen te stellen om een beeld de vormen van de praktijk van elk van bovengenoemde bouwstenen. Gekozen is voor een beperkte set van thema's die niet alle beleidsvelden van alle bestuursvormen afdekken. Het gaat om de volgende vijf thema's met een korte onderbouwing waarom daarvoor is gekozen:

1. Sociaal domein: betreft relatief recent gedecentraliseerde taken, waarbij spanning wordt ervaren op de verhouding beleids(on)vrijheid en beschikbare middelen. Vaak is ook sprake van vrijwillige en verplichte regionale samenwerking. Legt bovendien groot beslag op gemeentelijke middelen.
2. Omgevingswet: relatief recent gedecentraliseerde taken met nog nieuwe ontwikkelingen in de toekomst. Een thema waarbij verschillende bestuursvormen betrokken zijn en ook in een gezamenlijke uitvoering wordt gewerkt.
3. Klimaatakkoord: een recent initiatief waarbij verschillende bestuursvormen zich via een akkoord hebben gecommitteerd aan maatschappelijke uitkomsten. Vanuit het Rijk gestimuleerde regionale samenwerking (RES). Mogelijk vloeien uit de Klimaatwet en nieuw regeerakkoord ook taken voort die door decentrale bestuursvormen moeten worden opgepakt.
4. Waterwet en Waterschapswet: relatief nieuwe wetgeving, focus op functionele taakuitvoering waarbij meerdere bestuursvormen betrokken zijn.
5. Veiligheid en publieke gezondheid: actueel in het kader van de pandemie, hiërarchische verhouding tussen voorzitter van de veiligheidsregio en andere deelnemende gemeenten, samenwerking met gedeconcentreerde vormen van bestuur.

Daarmee zijn de (kwantitatieve) bevindingen 'vanaf papier' (kwalitatief) getoetst aan de praktijk en voorzien van nadere analyse en inkleuring. Aan vertegenwoordigers van ministeries, VNG, IPO en UvW (allen lid van de begeleidingsgroep die is ingesteld als klankbord voor de empirische verkenning en het opstellen van het beleidskader) is gevraagd om deelnemers (ambtelijk en bestuurlijk) aan te dragen voor deze rondetafelgesprekken. Een overzicht van de deelnemers is opgenomen in bijlage 2.

2.5 Leeswijzer

De bevindingen vanuit de empirische verkenning zijn vanuit de volgende perspectieven weergegeven:

- De gemeente als bestuursvorm (hoofdstuk 3)
- De provincie als bestuursvorm (hoofdstuk 4)
- Het waterschap als bestuursvorm (hoofdstuk 5)
- Op afstand gezette rijksuitvoeringsorganisaties (gedeconcentreerd bestuur) (hoofdstuk 6)

3

BEVINDINGEN GEMEENTEN

3. Bevindingen gemeenten

3.1 Inleiding

De bevindingen uit de analyse vanaf papier gebaseerd op de factsheets (zie bijlage) zijn steeds per bouwsteen gepresenteerd en toegelicht. Afgesloten wordt met de bevindingen uit de rondetafelgesprekken.

3.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid

De mate van beleidsvrijheid is onderscheiden in drie gradaties: beleidsvrij, beperkt beleidsvrij en niet beleidsvrij. Onderstaande tabel bevat de verdeling van de taakvelden over de drie gradaties. Daarbij is ook aangegeven welk financieel beslag deze taken leggen op de totale gemeentelijke lasten in 2019 gebaseerd op de jaarrekening 2019. De gegevens hiervoor zijn ontleend aan findo.nl waarin alle gemeentelijke jaarrekeningen zijn opgenomen. Hierin wordt per taakveld aangegeven wat de lasten en baten zijn geweest.

Tabel Aantal taakvelden naar de mate van beleidsvrijheid, in procenten

| Mate van beleidsvrijheid | Percentage | Aandeel van de lasten in 2019 |
|--------------------------|------------|-------------------------------|
| Beleidsvrij | 34% | 17% |
| Beperkt beleidsvrij | 50% | 63% |
| Niet beleidsvrij | 16% | 19% |

Binnen een derde van de taakvelden zijn de gemeenten beleidsvrij. Het gaat voornamelijk om de volgende beleidssectoren: economisch beleid (lv3 cluster 3), recreatie, sport, cultuur (lv3 cluster 5) en grondexploitatie (onderdeel van lv3-cluster 8). Daar tegenover staan taakvelden waar (vrijwel) geen beleidsvrijheid bestaat. Het betreft een aantal over de clusters verspreide taakvelden zoals bouwen en wonen (onderdeel van lv3-cluster 8), volksgezondheid (onderdeel van lv3-cluster 7), openbaar vervoer (onderdeel van lv3-cluster 2), crisisbeheer en brandweer (onderdeel van lv3-cluster 1). Het betreft verplichte taken zonder op kernpunten in het beleid eigen regelgevende bevoegdheden voor de gemeente.

Alle andere taken zijn beperkt beleidsvrij. Het betreft onder meer de taken op het gebied van het onderwijs (lv3 cluster 4) en sociaal domein (lv3 cluster 6) en op het gebied van het milieu (onderdeel van lv3-cluster 7). Het betreft merendeels taken waarbij gemeenten verplicht zijn deze uit te voeren. En waarbij op belangrijke punten het Rijk enigerlei vorm van zeggenschap heeft over de taakuitvoering. Dit kan inhoudelijk of procedureel van aard zijn; milieunormen zijn inhoudelijk van aard; voorschriften over ruimtelijke plannen van gemeenten zijn procedureel van aard.

Meer dan 60% van de gemeentelijke lasten behoren tot beperkt beleidsvrije taakvelden. Deze beperkte beleidsvrijheid kan uiteenlopende vormen aannemen. Hieronder volgen enkele varianten.

- Op het taakveld crisisbeheersing en brandweer (taakveld 1.1.) zijn bij wet de gemeentelijke taken opgesomd, waarbij de wetgever ook de ruimte heeft een en ander via algemene maatregelen van bestuur regelgeving uit te breiden en te specificeren. Er kunnen regels gelden voor onder meer opkomsttijden, de organisatie van de taken, personele zaken (zoals kwalificaties, geschiktheid, kleding en uitrusting), ICT-voorzieningen, het materieel, en andere. Tezamen leidt dit tot de conclusie: niet

beleidsvrij. Uiteraard is er voor gemeenten/regio's vrijheid van handelen in de dagelijkse operatie, maar de context van de operatie is in belangrijke mate door het Rijk voorgeschreven.

- In de Wegenverkeerswet zijn gemeenten verplicht te zorgen voor een goede weginfrastructuur en verkeersregulering, waaronder verkeersveiligheid en het minimaliseren van de overlast van het verkeer. Er gelden gedetailleerde voorschriften voor de bebording. Op bepaalde aspecten van de weginfrastructuur en de verkeersregulering gelden geen voorschriften, zoals het bouw materiaal (klinkers, asfalt etc.) en het wegenplan. Dus: beperkt beleidsvrij.
- *De Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorzieningen beschrijft de bibliotheekfunctie als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en Koninklijke Bibliotheek, die daartoe deelnemen in een netwerk. De wet legt geen verplichting op aan gemeenten om een bibliotheekfunctie in stand te houden (financieel of anderszins), maar als een gemeente dat wel doet en wenst deel te nemen in het netwerk – dit geldt in de praktijk voor een zeer groot deel van de gemeenten – dan gelden verscheidene (deels wettelijke) regels. Deze omvatten de vijf functies van de bibliotheek (ter beschikking stellen van kennis en informatie; bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie; bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur; organiseren van ontmoeting en debat; en laten kennis maken met kunst en cultuur). En het omvat het deelnemen in de taakverdeling in het netwerk, zoals het onderling leenverkeer, gebruik maken van de gezamenlijke digitale infrastructuur en een uniforme ledenadministratie. Dus op basis van de praktijk: beperkt beleidsvrij.
- Een andere structuur van begrenzing van beleidsvrijheid is die waarin de inhoudelijke aspecten door de gemeente naar eigen inzicht kunnen worden ingevuld; maar waarin procesaspecten vastliggen. Bijvoorbeeld, op het gebied van onderwijshuisvesting is de gemeente wettelijk verplicht een 'Programma huisvestingsvoorzieningen' vast te stellen. Ook voor ruimtelijke plannen geldt enige mate van vrijheid voor de planinhoud, waarnaast de procedure-aspecten wettelijk strikt geregeld zijn.
- Het taakveld 6.3. Inkomensregelingen (Participatiewet) omvat verplichte gemeentelijke taken. Er gelden voor de verschillende regelingen Rijksvoorschriften, mede met het oog op gelijke behandeling van burgers. Binnen de Rijkskaders stelt de gemeenteraad periodiek een beleidsplan vast. Het is een verplichte taak, met de verplichting een beleidsplan op te stellen (daarin kunnen keuzes worden gemaakt), maar vervolgens gelden er allerlei beperkingen met het oog op de gelijke behandeling van burgers. Daarom is de conclusie: beperkt beleidsvrij.

Voor een tweetal 'grotere' taakuitvoeringsvelden van de gemeente, waar recentelijk of taken zijn toegevoegd (sociaal domein) of de taakuitvoering recent als gevolg van wetgeving is gewijzigd of gaat wijzigen (Omgevingswet) is een soortgelijke analyse gemaakt. Binnen het sociaal domein is het overgrote deel van de taakvelden (91%) beperkt beleidsvrij. Tot het sociaal domein behoren in de gehanteerde opstelling alle taakvelden behorend bij cluster 6 en het taakveld volksgezondheid. Binnen het ruimtelijk domein geldt dat voor de helft, zoals blijkt uit onderstaande tabel. Voor het ruimtelijk domein zijn de volgende taakvelden gehanteerd in de opstelling: 2.4 Economische havens en waterwegen, 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur, 7.2 Riolering, 7.4 Milieubeheer, 7.5 Begraafplaatsen en crematoria, 8.1 Ruimtelijke ordening, 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen), 8.3 Wonen en bouwen.

| Mate van beleidsvrijheid | Sociaal domein | Ruimtelijk domein |
|--------------------------|----------------|-------------------|
| Beleidsvrij | 0% | 25% |
| Beperkt beleidsvrij | 91% | 50% |
| Niet beleidsvrij | 9% | 25% |

Bij het sociaal domein geldt voor drie wetten een soortgelijk mechanisme in de beleidsvrijheid. De gemeenten moeten een verordening opstellen (dus ze hebben regelgevende bevoegdheid), deze is echter fors geregeld: eisen zijn gesteld aan behandel- en beslistermijnen, maar ook bandbreedtes in het kader van het voorkomen van ongelijke behandeling. De raad dient een beleidsplan op te stellen, dus kan keuzes maken, maar er gelden flink wat doelvoorschriften over wat er in het beleidsplan moet komen te

staan. In een aantal gevallen bepaalt het Rijk via bijvoorbeeld het abonnementstarief in de Wmo de wijze waarop eigen bijdragen tot stand komen.

Het ruimtelijk domein kenmerkt zich waar het de beperkte beleidsvrijheid betreft door veel proces- en procedurevoorschriften. De inhoud van planvorming is wat minder beregeld, alhoewel met de nieuwe Omgevingswet ook veel normeringen uit de 'voormalige' wetten één op één overgeheveld worden.

3.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen

Bouwsteen 2 gaat specifiek over de toedeling van bevoegdheden tussen rijk en gemeente bij decentrale taakuitvoering; dit is onderdeel van de brede meting van beleidsvrijheid. De spreiding over de vier bovenbeschreven gradaties zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel Aantal taakvelden naar toedeling van bevoegdheden naar bestuursorganen, in procenten

| Soort bevoegdheid | Percentage |
|---------------------------|------------|
| Verordenende bevoegdheid | 61% |
| Optionele inzet | 9% |
| Medebewind | 9% |
| Voorgeschreven toepassing | 21% |

Op bijna tweederde van de taakvelden geldt een verordenende bevoegdheid voor de gemeenten. Een dergelijke bevoegdheid kan het hele taakveld omvatten maar kan ook op een onderdeel ervan betrekking hebben. Voor een vijfde van alle taakvelden gelden voorgeschreven toepassingen vanwege het Rijk. De twee andere modaliteiten komen betrekkelijk weinig voor. De spreiding over de taakvelden van de vier modaliteiten geeft geen duidelijk herkenbaar patroon. Alleen valt op dat binnen de meeste sociaal domeinclusters gemeenten beschikken over verordenende bevoegdheden, zoals blijkt uit onderstaande opstelling:

| Soort bevoegdheid | Sociaal domein | Ruimtelijk domein |
|---------------------------|----------------|-------------------|
| Verordenende bevoegdheid | 91% | 38% |
| Optionele inzet | 0% | 0% |
| Medebewind | 0% | 18% |
| Voorgeschreven toepassing | 9% | 50% |

Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij veel van de verordenende bevoegdheden in het sociaal domein sprake is van door het Rijk voorgeschreven toepassingen, bijvoorbeeld over afhandeltijden en vorm en inhoud van de verordening. De wetgever stelt in de regel eisen aan wat in de verordening geregeld moet worden en voor een aantal elementen wordt ook de ondergrens (bijvoorbeeld afhandeltijden) voorgeschreven. In het ruimtelijk domein is veel meer sprake van een voorgeschreven toepassing en komt de verordenende bevoegdheid minder vaak voor.

3.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur

Bouwsteen 3 gaat over intergemeentelijke samenwerking op regionaal niveau binnen de taakvelden. Daarbij is ook aangegeven welk financieel beslag deze taken leggen op de totale gemeentelijke lasten in 2019 gebaseerd op de jaarrekening 2019. De gegevens hiervoor zijn ontleend aan findo.nl waarin alle gemeentelijke jaarrekeningen zijn opgenomen. Hierin wordt per taakveld aangegeven wat de lasten en baten zijn geweest.

Tabel Aantal taakvelden naar samenwerkingsvormen op regionaal niveau, in procenten

| Aard van de voorgeschreven samenwerking | Percentage | Aandeel van de lasten in 2019 |
|---|------------|-------------------------------|
| Geen voorschriften | 61% | 49% |
| Aanbevolen samenwerking | 7% | 6% |
| Onvermijdelijke samenwerking | 0% | 0% |
| Voorgeschreven samenwerking | 32% | 45% |

Bij een kleine tweederde van alle taakvelden is er geen sprake van voorschriften over regionale samenwerking tussen gemeenten. Bij eenderde van de taakvelden is regionale samenwerking voorgeschreven. Dit geldt ondermeer op taakvelden binnen het sociaal domein en op het terrein van crisisbeheer en brandweer (de veiligheidsregio). De taken met een voorgeschreven samenwerking (32%) zijn goed voor 45% van de gemeentelijke lasten. Voor de taken zonder voorschriften tot samenwerking geldt dat deze ongeveer de helft van de gemeentelijke lasten omvatten.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat in het sociaal domein bij tweederde van de taakvelden sprake is van een vorm van voorgeschreven samenwerking. Bijvoorbeeld op deelaspecten van het taakveld (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet) of op het gehele taakveld (volksgezondheid). De voorgeschreven samenwerking ziet in het sociaal domein grotendeels toe op samenwerking met andere gemeenten en in een beperkter aantal gevallen met andere uitvoerders in het sociaal domein zoals zorgverzekeraars, zorgkantoor en het UWV.

| Aard van de voorgeschreven samenwerking | Sociaal domein | Ruimtelijk domein |
|---|----------------|-------------------|
| Geen voorschriften | 36% | 25% |
| Aanbevolen samenwerking | 0% | 38% |
| Onvermijdelijke samenwerking | 0% | 0% |
| Voorgeschreven samenwerking | 64% | 38% |

In het ruimtelijk domein is veelal sprake van aanbevolen samenwerking, vaak met andere bestuurslagen zoals provincies en waterschappen. Dit zijn ook de partners met wie samenwerking voorgeschreven is. Daarmee onderscheidt de voorgeschreven samenwerking in de taakuitvoering in het ruimtelijk domein zich wezenlijk van die in het sociaal domein.

3.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling

In onderstaande tabel is aangegeven welke redenen voor toedeling (beleidscriteria voor taaktoedeling) van taken (geordend naar taakvelden) aan de gemeenten uit de verkenning blijken. De redenen zijn voornamelijk opgehaald uit memories van toelichting en kamerbrieven.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken criteria voor taaktoedeling, in procenten

| Criteria voor taaktoedeling | Percentage van de taakvelden waarbij dit criterium is genoemd |
|------------------------------|---|
| Democratische legitimatie | 43% |
| Schaal taak | 23% |
| Nabijheid | 36% |
| Doelmatigheid /effectiviteit | 23% |
| anders | 7% |

De percentages moeten als volgt worden geïnterpreteerd: als het criterium nabijheid bij 36% van de taakvelden als argument is genoemd, dan betekent dit dat bij 64% van de taakvelden dit argument niet

expliciet is benoemd. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de onderzochte bronnen de onderbouwing waarom een taak bij de gemeente ligt, merendeels ontbreekt. Het lijkt geen gemeengoed te zijn om dit te vermelden. Dat heeft mogelijk te maken met het feit dat sommige taken al zo lang bij de gemeenten liggen dat dit als zo vanzelfsprekend wordt beschouwd, dat de reden hiervoor in de gebruikte bronnen niet meer wordt benoemd.

Het belangrijkste argument voor taaktoedeling aan de gemeente (bij 43% van de taakvelden) is dat de gemeente zelf keuzes kan maken in de uitvoering van de taken en dat deze ook democratisch (via een gekozen bestuur) moeten worden gelegitimeerd. Dit geldt bij taken in het sociaal domein, maar ook bij taken die in het ruimtelijk domein liggen zoals verkeer, parkeren en fysieke infrastructuur voor bedrijven. Zo is bijvoorbeeld bij de Wet maatschappelijke ondersteuning benoemd dat de raad een beleidsplan moet vaststellen waarin de raad keuzes maakt over de uit te voeren taken. Dit is een figuur die we ook bij andere taakvelden in het sociaal domein tegenkomen. Nabijheid (de taak vraagt dat de uitvoering zo lokaal mogelijk moet worden georganiseerd) wordt bij ruim een derde van taken genoemd. Het gaat hierbij om taken als openbare orde, verkeer en vervoer, maar ook taken in het sociaal domein zoals de wijkteams en het organiseren van samenkracht en participatie.

Het schaalcriterium (de taak kan beter op een kleinere schaal worden uitgevoerd) wordt in bijna een kwart (23%) van de taakvelden genoemd, met name in het fysiek domein zoals verkeer, parkeren. Er is daarmee ook een overlap met het nabijheids criterium die ook op dit vlak in elkaars verlengde lijken te liggen. Hetzelfde percentage geldt voor het argument dat een taak doelmatiger en effectiever door de gemeente kan worden uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld genoemd bij de taken die in het kader van de openbare orde en veiligheid en crisisbeheer worden uitgevoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit ook taken zijn die grotendeels verplicht in regionaal verband worden uitgevoerd.

3.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat

In onderstaande tabel is weergegeven bij welk deel van de taakvelden blijkend uit de gehanteerde bronnen sprake is geweest van een vorm van implementatie voorafgaand aan de invoering van de wet waaruit de taak voortvloeit. Vervolgens is aangegeven of (mits van toepassing) die implementatie heeft geleid tot aanpassingen in het wettelijk kader.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken implementatie vooraf en invloed daarvan op wettelijke inrichting, in procenten

| Vraag | Ja |
|---|-----|
| Implementatie voorafgaand aan wet? | 16% |
| Invloed uitvoeringsformat op wettelijke inrichting? | 16% |

Bij een klein (16%) deel van de taakvelden is sprake van implementatie voorafgaand aan de invoering van een wet die toeziet op de taakuitvoering. Het gaat om taken in het sociaal domein, bijvoorbeeld rondom de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. De implementatie bestaat dan uit pilots en experimenten die financieel en inhoudelijk worden ondersteund vanuit het Rijk, bijvoorbeeld de pilots in het kader van de invoering van de Wmo.

Hierbij moet worden opgemerkt dat bij het overige deel (84%) van de taakvelden een vorm van implementatie voorafgaand aan de invoering van het wettelijk kader niet uit de bronnen is gebleken. Daar zijn meerdere verklaringen voor: (1) taken en het bijbehorend wettelijk kader liggen al lang bij de gemeenten waardoor implementatie voorafgaand aan de invoering van de wet niet te achterhalen is en (2) voor bepaalde taken geen wettelijk kader geldt (bijvoorbeeld rondom economie, cultuur en sport) en er daarom ook geen sprake kan zijn van implementatie voorafgaand aan de invoering van het wettelijk kader. Dit betreft taken waarin de gemeente een grote mate van autonomie kent.

Daar waar sprake is van vormen van implementatie voorafgaand aan de wet is zonder uitzondering ook sprake van invloed op het uitvoeringsformat. De invloed kan liggen op het financieel kader, maar ook in termen van aanscherpingen van bevoegdheden, taken en verplichtingen zoals dat bijvoorbeeld bij de Jeugdwet en Wmo is gebeurd.

3.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen

In onderstaande tabel zijn de gegevens over de financiële arrangementen voor de gemeentelijke taakvelden weergegeven. Daarbij is:

- Weergegeven of in retrospectief sprake is geweest van voldoende middelen voor de taakuitvoering. Dit is niet door de onderzoekers van B&A zelf bepaald, maar uitgegaan is wat het Rijk daar zelf via officiële (kamer)stukken over heeft aangegeven. Als achteraf door het Rijk bij taken is aangegeven dat er voldoende of juist onvoldoende middelen voor de uitvoering door de gemeenten beschikbaar zijn gesteld, dan is deze beoordeling overgenomen. Bij meerdere taken is onderzoek gedaan naar de kosten van de taakuitvoering zo blijkt uit de bestudeerde bronnen, soms voorafgaand aan nieuwe taakuitvoering (bijvoorbeeld bij de OZB-taxaties) en soms ook na afloop (bijvoorbeeld bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein).
- Weergegeven of in het wettelijk kader financiële overgangsbepalingen zijn opgenomen
- Weergegeven bij nieuwe taken om welke overgangsarrangementen het gaat.
- Weergegeven hoe de taak nu wordt gefinancierd: via de algemene uitkering, via een decentralisatieuitkering of via een specifieke of doeluitkering.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken bevindingen over de financiële arrangementen, in procenten

| Aspect | Ja | Nee | Onbekend |
|---|--|-----|------------------------------------|
| In retrospectief goede kosteninschatting? | 11% | 25% | 64% |
| Financiële overgangsbepalingen | 18% | 25% | 45% |
| Soort overgangsarrangementen | Transitiefonds Experimenteergelden Regulering financiële aansprakelijkheid bij verplichte regiovorming Beveiliging autonome budget Onbekend Niet van toepassing | | 16% 2% 7% 0% 0% 75% |
| Actueel financieel arrangement | Algemene uitkering Decentralisatieuitkering Specifieke of doeluitkering | | 91% 2% 7% |

Bij het grootste deel van de taken (64%) is op basis van de gehanteerde bronnen niet inzichtelijk geworden of sprake is van een goede kosteninschatting in retrospectief. Bij een relatief klein deel (11%) van de taken is sprake van een goede kosteninschatting. Het betreft hier bijvoorbeeld taken zoals crisisbeheer, brandweer, openbare orde en veiligheid. Bij de taken in het sociaal domein is in retrospectief sprake van een onjuiste kosteninschatting. Dit geldt voor de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet waar in de loop der jaren extra middelen zijn toegekend als gevolg van onjuiste kosteninschattingen.

Bij een beperkt deel (18%) van de taken is sprake van financiële overgangsbepalingen, bijvoorbeeld bij wijzigingen van rechtspositiebepalingen van ambtsdragers waarbij overgangsrechten worden gehanteerd. Bij een kwart van de taken zijn in de wettelijke kaders geen overgangsbepalingen opgenomen. Bij een groot deel (45%) van de taken is dat onbekend, veelal veroorzaakt omdat bij meerdere taken geen sprake is van een wettelijk kader, zoals sport, cultuur en economie.

Als sprake is van overgangsarrangementen bij nieuwe taken, dan wordt in de meeste gevallen gekozen voor een transitiefonds. Bij taken met verplichte regionale samenwerking komt de figuur van de regulering van de financiële aansprakelijkheid naar voren. Bij de meeste taken (75%) is in het geheel geen sprake (meer) van actuele overgangsarrangementen.

De meeste (91%) taken worden via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds gefinancierd. Slechts enkele taken worden op een andere wijze gefinancierd, bijvoorbeeld het openbaar vervoer en crisisbeheer en brandweer. Bij sommige taakvelden is sprake van een gecombineerde financiering: bijvoorbeeld kennen de taakvelden die voortkomen uit de Wmo grotendeels een financiering vanuit de algemene uitkering, maar geldt voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang een specifieke of doeluitkering. In die gevallen is het taakveld 'gescoord' als gefinancierd vanuit de algemene uitkering.

3.8 Bevindingen rondetafelgesprekken

Disbalans tussen taaktoedeling, bevoegdheden en financiën. Uit de rondetafelgesprekken komt naar voren dat gemeenten een disbalans ervaren tussen de taaktoedeling, de bevoegdheden en de financiën. De disbalans wordt het meest tot uitdrukking in het sociaal domein en bij taken die samenhangen met de Omgevingswet. Op andere beleidsterreinen wordt die disbalans binnen dat terrein niet ervaren, bijvoorbeeld waar het gaat om veiligheid. Dit wordt onderstaand toegelicht.

Herkenning grote lijnen bevindingen 'vanaf papier'. De meeste gemeentelijke vertegenwoordigers herkennen de grote lijnen van de bevindingen vanaf papier. Deze lijken erop te wijzen dat de autonomie in de taakuitvoering beperkter is. Op een aantal beleidsvelden lijkt de beleidsvrijheid op papier groot, zoals sport en economie, maar deze pakt in de praktijk niet altijd zo uit. De subjectieve beleving van medebewind en autonomie is minstens zo belangrijk als de formeel vastgelegde vrijheid. Er is weinig discussie in de rondetafelgesprekken geweest over de vraag of het juist is dat de gemeenten de aan hen toebedeelde taken logischerwijs door de gemeenten moeten worden uitgevoerd.

Weinig bevoegdheden om eigen middelen te genereren. De ervaren beleidsvrijheid, ook financieel, is laag. Gemeenten hebben, ook in internationaal perspectief, disproportioneel lage bevoegdheden om eigen middelen te genereren. De financiële afspraken beperken minstens zo veel als de wettelijke beperkingen. Zo is in één van de regio's uitgezocht hoeveel middelen in de regionale samenwerking gaan zitten. In de centrumgemeente was dat 20%, in de omliggende gemeenten was dat 40%. Kleine gemeenten zijn gedwongen tot regionale samenwerking, met name in allerlei uitvoeringsdiensten om het niveau van dienstverlening en het benodigde kennisniveau daarbij te kunnen garanderen.

Ingebakken disbalans in gedecentraliseerde eenheidsstaat vraagt om tegenmacht. In elk systeem zitten keuzes en/of weeffouten. Respondenten ervaren een gedecentraliseerde eenheidsstaat die gemankeerd is: er is gekozen om met Rijksmiddelen de lokale overheden in positie te brengen. Elke discussie over beleidsvrijheid en bevoegdheden, wordt gevoerd door de echte bepalers en die zitten in Den Haag. Het grootste aantal veiligheidsissues en gezondheids crises is echter lokaal en deels regionaal. Maar toch wordt er veel vanuit het Rijk gestuurd. Dat is de onbalans die wordt ervaren. Respondenten geven aan dat sprake zou moeten zijn van een contramacht, bijvoorbeeld dat de minister van BZK, de vakdepartementen tot de orde roept als deze in de taken en bevoegdheden van de decentrale overheid treedt. Dit kan ook door een wet: er is een scheidsgericht nodig.

Verskillende taakspecifieke mechanismen die de praktijk van de taakuitvoering van gemeenten verklaren. De verklaringen voor de wijze van taakuitvoering verschillen per domein of taak. Zo geldt bij de veiligheidstaken dat overwegend sprake is van een sterk gereguleerde taakuitvoering. Vanaf papier lijkt dat sterk beperkend in de autonome taakuitvoering, maar de ervaren praktijk is anders. Gemeenten ervaren juist vrijheid in hun handelen en vormen zelfs een contramacht voor het Rijk. In het sociaal

domein is naast veel geregleerde taakuitvoering ook ruimte voor eigen invulling. Maar deze ruimte wordt om meerdere redenen beperkt benut, hierbij spelen beperkte financiën ook mede een rol. In het ruimtelijk domein is een ander mechanisme dat de ervaren taakuitvoering beïnvloed: de uitvoering van de Omgevingswet vraagt veel kennis en een bijbehorende infrastructuur die, meer bij kleinere gemeenten, niet altijd voorhanden is. Navolgend is per domein aangegeven welke domeinspecifieke verklaringen er uit de rondetafelgesprekken zijn gekomen over de uitvoeringspraktijk.

Veiligheid

Ervaren balans tussen taaktoedeling, bevoegdheden en financiën, ondanks sterk geregleerde taakuitvoering en bevoegdheidsverdeling. In het veiligheidscluster is sprake van een ervaren balans. Dat blijkt uit de navolgende bevindingen.

Veiligheid onomstreden taak van de gemeentelijke overheid. Wat betreft veiligheid en volksgezondheid geldt dat met name veiligheid een vrij onomstreden taak van de overheid is. De beleving is dat het een van de meest rustige beleidsonderwerpen in de gemeente is. Veiligheid is een van de kerntaken van de overheid. Het is daarmee ook op lokaal niveau een onomstreden post op de begroting. Financiële belemmeringen doen zich nagenoeg niet voor. De taaktoedeling en de financiën lijken daarmee in balans.

Pandemie bewijst dat in sterk geregleerde veiligheidsdomein snel tot handelen is gekomen. In het domein Veiligheid gelden veel uitvoeringsvoorschriften. Bijvoorbeeld moet het personeel van de brandweer regionaal in dienst worden genomen. Binnen een structuur van mandaten en bevoegdheden is nu relatief vrij gehandeld. In de afgelopen anderhalf jaar is gebleken dat de Veiligheidsregio goed en snel heeft kunnen handelen. De bevoegdheden zijn weliswaar sterk geregleerd, maar desondanks wordt veel handelingsvrijheid ervaren. De urgentie van het vraagstuk (de pandemie) was dermate groot dat snel handelen sneller geaccepteerd is en gemeenten konden de bevoegdheden die ze hadden ook vrijelijk toepassen. Aangegeven wordt dat een crisis een crisisaanpak vraagt, maar het is geen model voor decentraal bestuur. Er zijn wel wat regionale verschillen geweest. Doorgaans is wel er wat voor te zeggen voor lokale en regionale differentiatie.

Veel bevoegdheden burgemeester, achteraf verantwoording over de toepassing daarvan. Op het vlak van veiligheid heeft de burgemeester veel bevoegdheden. De burgemeester heeft een vrij autonome positie, de wethouders hebben minder eigen bevoegdheden. Over de toepassing van de bevoegdheden van de burgemeester en de Veiligheidsregio wordt de raad achteraf geïnformeerd. De pandemie heeft geleerd dat de gemeenten de ruimte om te bewegen, verantwoord kunnen toepassen.

Regionale samenwerking en risicobeheersing gaan goed samen. Kijken naar de effectiviteit en efficiëntie van de taakuitvoering is het van belang om te sturen op de kwaliteit van de geleverde output en de efficiëntie daarvan. Er is een belang om regionaal samen te werken vanuit deze overwegingen. Voor het veiligheidsdomein geldt, de pandemie als internationale crisis daargelaten, dat geen enkele crisis nationaal is. Gemeenten moeten een netwerkorganisatie worden op risiconiveau en dat is vaak een regionaal niveau. Er zal altijd een spanningsveld zijn tussen landelijke coördinatie en lokale oplossingen.

Sociaal domein

Ervaren disbalans tussen taaktoedeling, bevoegdheden en financiën. In het sociaal domein is sprake van een ervaren disbalans. Deels ligt die disbalans besloten in het eigen handelen van de gemeenten en deels in de wijze waarop taken (taaktoedeling, bevoegdheden, financiën) zijn belegd bij de gemeenten.

Politieke keuzevrijheid niet altijd genomen. In raden is veel overeenstemming dat ze allemaal het beste voor de bewoners willen. Op de inhoud wordt het sociaal domein daarom zelden een politiek onderwerp.

Bovendien is het sociaal domein zo complex dat het voor raden vaak niet goed te pakken is in termen van politieke keuzes. De verwachting was dat het sociaal domein veel politiever zou worden en dat er verschillen tussen gemeenten zouden ontstaan. Deels komt dat doordat de politieke vrijheid niet genomen wordt en deels komt het vermoedelijk ook doordat de beleidsvrijheid ook beperkt is. Een van de gesproken gemeenten wil bijvoorbeeld werken met basisbanen, maar een dergelijke constructie laat de Participatiewet niet toe. De lokale politieke keuzes zouden wel scherper kunnen worden gemaakt, bestuurders hebben nog wel eens de neiging om zich te verschuilen achter de wet en de verplichtingen die daaruit voortkomen. De raden ervaren dat de regionale samenwerking die veel plaatsvindt in het sociaal domein hen als raden op afstand zetten.

Regelgevende bevoegdheid gemeenten in het sociaal domein wordt in de praktijk beperkt autonoom ingevuld.

Ten eerste wordt dit veroorzaakt doordat de wetgeving eisen stelt aan de verordeningen die de gemeenten moeten opstellen. Bijvoorbeeld eisen over afhandeltijden (Wmo), maar ook bandbreedtes bij de verstrekking van participatie- en inkomensvoorzieningen in de Participatiewet. Ten tweede zijn in de loop der jaren ook interventies gedaan vanuit het Rijk die de regelgevende bevoegdheid beïnvloeden. Bijvoorbeeld de invoering van het abonnementstarief bij de huishoudelijke hulp. Dit heeft niet alleen vrijheidsbeperkende effecten voor gemeenten, maar voor een behoorlijk aantal gemeenten leidt het ook tot tekorten als gevolg van een toegenomen vraag omdat het financieel aantrekkelijker wordt om huishoudelijke hulp via de gemeente te regelen. Een aantal gemeenten had de huishoudelijke hulp op een andere manier ingericht (met alphahulpen, als algemene voorziening etc.), een aanpak die gericht was op het normaliseren. In deze gevallen wordt ervaren dat de regelgeving centraler staat dan de doelen en geest van de wet.

Een derde beperkende factor is jurisprudentie. De rechter 'maakt' ook regels via uitspraken. Uitspraken waar gemeenten soms individueel soms ook collectief zich naar moeten voegen. Deze laatste factor werd niet verwacht, de verwachting was dat rechterlijke uitspraken meer in lijn zouden zijn met de geest van de wetten in het sociaal domein en meer rekening zouden houden met de beleidsvrijheid van de gemeenten.

Financiën leiden tot uitvoering van taken sociaal domein in minimumscenario.

Veel gemeenten gaan in het sociaal domein voor een minimumscenario als gevolg van de beperkte financiële middelen. Dat leidt tot een focus op wat minimaal moet en niet wat nodig is of kan. Herkend wordt dat in retrospectief er te weinig middelen voor de taakuitvoering in het sociaal domein zijn. Dat knelt nog het meest bij de Jeugdwet en de Wmo. Gemeenten kunnen bij jeugdzorg wel met budgetplafonds werken, maar je moet wel betalen als je een verwijzing krijgt van een niet-gemeentelijke geautoriseerde verwijzer. Ook jurisprudentie kan kosten opdrijvend werken. De beleidsvrijheid wordt lastiger in te vullen als gemeenten niet voldoende middelen hebben en ook aan 'betaalverplichtingen' vastzitten. Er zijn gemeenten die leeglopen op dure casuïstiek en dan moeten bezuinigen op andere terreinen.

Daarnaast zijn er voor- en nadeelgemeenten. Zo zijn er voorbeelden van gemeenten die op andere (niet-verplichte) taken hebben bezuinigd (zwembad, cultuur) om aan de verplichtingen die voortkomen uit de taken in het sociaal domein. Daarentegen zijn er ook voordeelgemeenten, waar het de andere kant op werkt. De verdeelsystematiek in het Gemeentefonds is volgens de deelnemers eigenlijk nooit helemaal precies passend voor alle gemeenten te krijgen.

Colleges en raden willen wel meer vrijheid nemen, maar de tekorten werken verstikkend op het langjarig investeren in preventie en de samenhang met andere domeinen. Vaak wordt, mede vanwege de beperkte politiek-bestuurlijke horizon, daarom wel geïnvesteerd in tijdelijke aanpakken en projecten. Dit terwijl er grote consensus is dat de aanpak van kwetsbaarheid een lange adem vraagt. Door gebrek aan meerjarig financieel perspectief drijven gemeenten dan weg van de noodzakelijke aanpak.

Gemeenten gaan verschillend om met hun financiële kaders: begroten op basis van de Rijksbijdrage, begroten op basis van verwachte uitgaven en/of begroten via een hek om het sociaal domein. Als de Rijksbijdrage te klein is, dan krijg je in elk scenario automatisch een probleem. Als je reëel begroot, kan je in de knel komen met de beschikbare middelen (en dus keuzes moeten maken op andere domeinen). Als je begroot op basis van de Rijksbijdrage en je bent geen voordeelgemeente, dan weet je ook dat je niet

uitkomt met de middelen. Bij beide keuzes geldt dat de gemeente te weinig eigen inkomstenmogelijkheden heeft.

Regionale samenwerking in taakuitvoering sociaal domein onvermijdelijk. Zowel voor de gemeenten als voor uitvoerende partners is regionale samenwerking onvermijdelijk. Bijvoorbeeld waar het gaat om de inkoop, de bekostigingswijze en voorzieningen waarvan relatief weinig gebruik wordt gemaakt en heel specialistisch zijn. Voor de laatste voorzieningen is een (boven)regionale schaal onvermijdelijk. De arbeidsmarkt kent een regionale dynamiek en onderlinge afhankelijkheden. Veel uitvoeringsorganisaties en ook dienstverlening aan bedrijven zijn daarom regionaal georganiseerd. Bij de Participatiewet leidt dat ook weer tot minder lokale beleidsvrijheid in combinatie met de toch al beperkter ervaren beleidsvrijheid ten opzichte van de Wmo en de Jeugdwet.

De vorm van de regionale samenwerking moet niet worden voorgeschreven door wettelijke kaders, wel moet de onvermijdelijke regionale samenwerking niet vrijblijvend zijn. Binnen de regionale samenwerking zijn er mogelijkheden om lokale vrijheid te houden, bijvoorbeeld waar het gaat om de toegang tot de Wmo en de Jeugdwet.

Toedeling van taken in het sociaal domein aan de gemeente vanwege inhoudelijke overwegingen te rechtvaardigen. De inhoudelijke samenhang tussen de taken (maar ook breder met wonen, zorg, gezondheid) is er. De gemeente zit het dichtst bij de burger. Je moet niet, omdat de gemeentelijke autonomie wellicht beperkt is en/of wordt ingevuld, om staatsrechtelijke redenen andere keuzes maken in de belegging van deze taken bij de gemeente. Onderschreven wordt dat gemeenten dicht bij de burger staan en ook beter in staat zouden moeten zijn om de verbindingen te leggen tussen verschillende domeinen. Het sociaal domein wordt als breder beschouwd dan alleen de drie recente decentralisaties (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet). Ook onderwijs, sport en wonen zijn domeinen die een sterke samenhang kennen. Het maken van deze crossovers ervaren de gemeente niet als gemakkelijk, maar wel als noodzakelijk. Meer nog dan wetten die ruimte bieden, is er een noodzaak om samen met het Rijk te komen tot langjarige samenhangende programma's voor kwetsbare bewoners. Daar neemt nu niemand de regie op en gemeenten ervaren ook niet in de positie te zijn om dat zelfstandig vorm te geven.

Omgevingswet

Ervaren disbalans tussen taaktoedeling, voorgeschreven normering en kennis. In het ruimtelijk domein, meer specifiek de Omgevingswet is sprake van een ervaren disbalans. Dat blijkt uit de navolgende bevindingen.

Adequate kennisinfrastructuur bij gemeenten noodzakelijk om voorbij uitvoering van Omgevingswet in minimumscenario te komen. Met name bij kleinere gemeenten is het lastig op het juiste kennisniveau te komen voor een adequate uitvoering van de Omgevingswet. Een verklaring daarvoor is de hoeveelheid tijd en capaciteit die beschikbaar is voor de uitvoering van deze taken. De Omgevingswet is een complexe wet die veel andere wetten vervangt. Bovendien komt een belangrijk deel van de taken, zeker waar het gaat om de participatie van bewoners en bedrijven, bij de gemeenten te liggen. Bij taken die meerdere overheden raken zoals het aanleggen en aanpassen van provinciale wegen, ligt er ook een taak bij de gemeenten om het bestemmingsplan te wijzigen. In de huidige praktijk is er soms meer kennis bij de provincie aanwezig dan bij de gemeente op dit type onderwerpen. Als een goed voorbeeld wordt het Veluweberaad genoemd. Hier wordt gekeken naar de opgave en de onderwerpen, en welke kennisinfrastructuur daarbij past. Dit leidt tot een netwerksamenwerking en de inrichting van kennishubs.

Omgevingswet te weinig geladen met inhoudelijke opgaven, teveel met normeringen. De nieuwe Omgevingswet is nog erg veel geladen met de normeringen uit de wetten die samengaan in de Omgevingswet. Van belang is dat gemeenten, provincies en waterschappen een maatschappelijke opgave meekrijgen (bijvoorbeeld de stikstofreductie) en niet normen voor individuele bedrijven waar alle

bedrijven zich aan moeten houden. Het Rijk schiet nog teveel in de normerende rol waardoor er weinig ruimte is voor afwegingen van belangen en vrijheden op lokaal, regionaal en provinciaal niveau.

Bij decentralisatie geldt: bezint eer ge begint. Het paradigma bij het Rijk is, zo wordt aangegeven in de rondetafelgesprekken, dat men taken en bevoegdheden dicht bij de bewoners wil organiseren en vervolgens decentraliseert en daarna pas nadenkt over de voorwaarden om dat tot een succes te maken. Zo wordt onvoldoende de vraag gesteld wie de kennis en kunde heeft en de uitvoering bepaalt. Bij decentralisatie en centralisatie wordt er onvoldoende nagedacht over de gevolgen voor decentrale overheden. Ook is het Rijk niet altijd consequent in de realisatie van opgaven. Zo dreigen de klimaatafspraken en RES om de Omgevingswet heen georganiseerd te worden. Die zouden ook met het vehikel Omgevingswet opgepakt kunnen worden.

4

BEVINDINGEN PROVINCIES

4. Bevindingen provincies

4.1 Inleiding

De bevindingen uit de analyse vanaf papier gebaseerd op de factsheets (zie bijlage) zijn steeds per bouwsteen gepresenteerd en toegelicht. Afgesloten wordt met de bevindingen uit de steekproef.

4.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid

De mate van beleidsvrijheid is onderscheiden in drie gradaties: beleidsvrij, beperkt beleidsvrij en niet beleidsvrij. Onderstaande tabel bevat de verdeling van de taakvelden over de drie gradaties. Daarbij is ook aangegeven welk financieel beslag deze taken leggen op de totale provinciale lasten in 2019 gebaseerd op de jaarrekening 2019. De gegevens hiervoor zijn ontleend aan findo.nl waarin alle provinciale jaarrekeningen zijn opgenomen. Hierin wordt per taakveld aangegeven wat de lasten en baten zijn geweest.

Tabel Aantal taakvelden naar de mate van beleidsvrijheid, in procenten

| Mate van beleidsvrijheid | Percentage | Aandeel van de lasten in 2019 |
|--------------------------|------------|-------------------------------|
| Beleidsvrij | 28% | 20% |
| Beperkt beleidsvrij | 41% | 40% |
| Niet beleidsvrij | 33% | 40% |

In aantallen ontlopen de drie gradaties elkaar niet veel. De drie gradaties zijn min of meer gelijkmatig gespreid over de clusters van taakvelden. Wel springt in het oog dat elk van de vijf taakvelden in het cluster regionale economie beleidsvrij zijn. De taakvelden hebben betrekking op agrarische aangelegenheden, logistiek, kennis en innovatie, en recreatie en toerisme; provincies vervullen deze taken op eigen initiatief. Andere taakvelden waar sprake is van beleidsvrijheid zijn ondermeer ruimte, stedelijke vernieuwing en duurzaamheid. Taakvelden op het gebied van verkeer en vervoer en water zijn in meerderheid niet beleidsvrij, en enkele daarvan zijn beperkt beleidsvrij. In het cluster cultuur en maatschappij zijn de taakvelden beperkt beleidsvrij.

De spreiding van de provinciale lasten komen op redelijk overeen met de spreiding van de taakvelden over de drie gradaties. Zij het dat het financiële aandeel in de categorie 'beleidsvrij' iets lager is en in de categorie 'niet beleidsvrij' iets hoger.

Hier volgen enkele voorbeelden van de categorie 'beperkt beleidsvrij'.

- Taakveld 5.1. Natuurontwikkeling gaat over de uitvoering van de Wet Natuurbescherming (op te nemen in de Omgevingswet) en het Natuurpact. De provincies zijn verplicht deze taken uit te voeren. Provinciale Staten stellen een provinciale natuurvisie vast. Daarin wordt beschreven hoe de Habitatrichtlijn/Vogelrichtlijn gevolgd worden. Algemeen geldende doelen voor de uitvoering van de wet hebben betrekking op bescherming en ontwikkeling van natuur, doelmatig beheer in relatie tot vervulling van maatschappelijke functies van natuurgebieden en behoud van waardevolle landschappen en cultuurhistorisch erfgoed. Deze elementen komen aan de orde in provinciale natuurbeleidsplannen. In de plannen dienen ook relaties gelegd te worden naar andere beleidsvelden zoals economisch beleid, recreatie, water, ruimtelijk beleid en milieubeleid. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor het provinciale gedeelte van het natuurnetwerk Nederland. Deze en andere regelingen geven de provincies externe verplichtingen en randvoorwaarden en daarbinnen eigen beleidsruimte.

- In de Wet Ruimtelijke Ordening (Taakveld 8.1., Ruimtelijk beleid) is bepaald dat Provinciale Staten structuurvisies opstellen waarin hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid zijn beschreven. PS kunnen bij verordeningen elementen uit de structuurvisie opleggen aan gemeenten. Zo ook kan de provincie verplichtingen opgelegd krijgen door het Rijk; het betreft zaken die essentieel zijn in het ruimtelijk beleid van het Rijk. Deze worden vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Daarnaast kan het Rijk voor een onderdeel van het provinciaal grondgebied een inpassingsplan vaststellen. Hiermee wordt de provinciale structuurvisie voor het betreffende gebied *overruled*.

Beperkte beleidsvrijheid (op papier) wordt bij provincies vooral veroorzaakt doordat naast een verplichtend karakter van de taak, doelvoorschriften worden opgelegd, maar ook eisen worden gesteld aan de samenhang met andere beleidsvelden. Daarnaast zijn er wettelijke normeringen waaraan de provincies moeten voldoen. De eigen beleidsvrijheid moet worden gevonden binnen de door wettelijk kaders afgedwongen doelen, afstemming met andere overheden en normeringen.

4.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen

Bouwsteen 2 gaat specifiek over de toedeling van bevoegdheden tussen rijk en provincie bij decentrale taakuitvoering; dit is onderdeel van de brede meting van beleidsvrijheid. De spreiding over de vier bovenbeschreven gradaties zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel Aantal taakvelden naar toedeling van bevoegdheden naar bestuursorganen, in procenten

| Soort bevoegdheid | Percentage |
|---------------------------|------------|
| Verordenende bevoegdheid | 59% |
| Optionele inzet | 3% |
| Medebewind | 15% |
| Voorgeschreven toepassing | 23% |

Binnen bijna 60 procent van de taakvelden beschikken provincies over één of meer verordenende bevoegdheden. Binnen iets minder dan een kwart van de taakvelden geldt een voorgeschreven toepassing.

Binnen alle taakvelden in de clusters regionale economie en water beschikken provincies over verordenende bevoegdheden. Voorgeschreven toepassingen komen hoofdzakelijk voor enkele taakvelden in het cluster milieu, zoals luchtverontreiniging en geluidhinder, en taakvelden binnen het cluster verkeer en vervoer: waterwegen en landwegen.

4.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur

Bouwsteen 3 gaat over samenwerking op regionaal niveau binnen de taakvelden.

Tabel Aantal taakvelden naar samenwerkingsvormen op regionaal niveau, in procenten

| Aard van de voorgeschreven samenwerking | Percentage |
|---|------------|
| Geen voorschriften | 67% |
| Aanbevolen samenwerking | 5% |
| Onvermijdelijke samenwerking | 13% |
| Voorgeschreven samenwerking | 15% |

Voor tweederde van de taakvelden gelden geen voorschriften inzake samenwerking op regionaal niveau; provincies kunnen daar dus naar eigen inzicht handelen. Het betreft vooral de clusters verkeer en vervoer en water waar op enkele taakvelden samenwerking verplicht is. Bij verkeer en vervoer gaat het over de landwegen: aanleg en onderhoud. En het gaat over delen van het openbaar bestuur: het is de provincie

die verantwoordelijk is voor de periodieke aanbesteding van het openbaar vervoer. Daarnaast is er de gedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het grondwater, in de vorm van door de provincie aan te wijzen grondwaterbeschermingsgebieden. Veel andere provinciale taken, zoals ruimtelijke ordening, natuurbescherming, oppervlaktewateren en milieubeheer, hebben effecten in regio's en vindt in enigerlei vorm samenwerking plaats, maar deze is niet van Rijksweg voorgescreven.

4.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling

In onderstaande tabel is aangegeven welke redenen voor toedeling (beleidscriteria voor taaktoedeling) van taken (geordend naar taakvelden) aan de provincies uit de verkenning blijken. De redenen zijn voornamelijk opgehaald uit memories van toelichting en kamerbrieven.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken criteria voor taaktoedeling, in procenten

| Criteria voor taaktoedeling | Percentage van de taakvelden waarbij dit criterium is genoemd |
|------------------------------|---|
| Democratische legitimatie | 28% |
| Schaal taak | 15% |
| Nabijheid | 15% |
| Doelmatigheid /effectiviteit | 18% |
| anders | 7% |

De percentages moeten als volgt worden geïnterpreteerd: als het criterium nabijheid bij 15% van de taakvelden als argument is genoemd, dan betekent dit dat bij 85% van de taakvelden dit argument niet expliciet is benoemd. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de onderzochte bronnen de onderbouwing waarom een taak bij de gemeente ligt, merendeels ontbreekt. Het lijkt geen gemeengoed te zijn om dit te vermelden. Dat heeft mogelijk te maken met het feit dat sommige taken al zo lang bij de provincies liggen dat dit als zo vanzelfsprekend wordt beschouwd, dat de reden hiervoor in de gebruikte bronnen niet meer wordt benoemd. Voor taken waar geen wettelijk kader voor is, bijvoorbeeld voor economie, geldt dat argumenten voor taaktoedeling logischerwijs niet uit de gehanteerde bronnen (wetgeving, memorie van toelichting etc.) blijken.

Schriftelijke bronnen die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, bevatten weinig informatie over de motieven voor en bepaalde taaktoedeling. Voorzover de gegevens zeggingskracht hebben, is de conclusie dat de drie van de vier genoemde criteria in gelijke mate meegewogen hebben in de toedeling van taken aan de provincie.

4.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat

In onderstaande tabel is weergegeven bij welk deel van de taakvelden blijkend uit de gehanteerde bronnen sprake is geweest van een vorm van implementatie voorafgaand aan de invoering van de wet waaruit de taak voortvloeit. Vervolgens is aangegeven of (mits van toepassing) die implementatie heeft geleid tot aanpassingen in het wettelijk kader.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken implementatie vooraf en invloed daarvan op wettelijke inrichting, in procenten

| Vraag | Ja |
|---|----|
| Implementatie voorafgaand aan wet? | 0% |
| Involed uitvoeringsformat op wettelijke inrichting? | 0% |

Onderzoek van relevante documenten heeft geen informatie opgeleverd over de vraag of voorafgaand aan vaststelling van wetgeving binnen de respectievelijk taakvelden implementatie (in enigerlei vorm, zoals experimenten) heeft plaatsgevonden. Dus kan ook niet vastgesteld worden of en hoe de wettelijke regelingen gestuurd zijn door praktijktoepassingen.

4.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen

In onderstaande tabel zijn de gegevens over de financiële arrangementen voor de gemeentelijke taakvelden weergegeven. Daarbij is:

- Weergegeven of in retrospectief sprake is geweest van voldoende middelen voor de taakuitvoering. Dit is niet door de onderzoekers zelf bepaald, maar uitgegaan is wat het Rijk daar zelf via officiële (kamer)stukken over heeft aangegeven. Als achteraf door het Rijk bij taken is aangegeven dat er voldoende of juist onvoldoende middelen voor de uitvoering door de provincies beschikbaar zijn gesteld, dan is deze beoordeling overgenomen.
- Weergegeven of in het wettelijk kader financiële overgangsbepalingen zijn opgenomen
- Weergegeven bij nieuwe taken om welke overgangsarrangementen het gaat.
- Weergegeven hoe de taak nu wordt gefinancierd: via de algemene uitkering, via een decentralisatieuitkering of via een specifieke of doeluitering.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken bevindingen over de financiële arrangementen, in procenten

| Aspect | Ja | Nee | Onbekend/nvt |
|---|---|-----|-----------------------------|
| In retrospectief goede kosteninschatting? | 5% | 3% | 92% |
| Financiële overgangsbepalingen | 18% | 33% | 49% |
| Soort overgangsarrangementen | Transitiefonds Experimenteergelden Regulering financiële aansprakelijkheid bij verplichte regiovorming Beveiliging autonome budget Onbekend/niet van toepassing | | 5% 0% 0% 0% 95% |
| Actueel financieel arrangement | Algemene uitkering Decentralisatieuitkering Specifieke of doeluitering | | 87% 3% 10% |

De geraadpleegde documenten hebben weinig inzicht opgeleverd of bij de taaktoedeling een goede raming van de kosten is gemaakt. Van financiële overgangsbepalingen is nauwelijks sprake, uitgezonderd enkele taakvelden in het cluster natuur. Bij 10 procent van de taakvelden is sprake van een doeluitering; de financiering van andere taakvelden verloopt in overgrote meerderheid via het Provinciefonds.

4.8 Bevindingen rondetafelgesprekken

Ervaren balans tussen taaktoedeling, bevoegdheden en financiën. Uit de rondetafelgesprekken komt naar voren dat provincies, met een aantal kanttekeningen, een werkbare balans ervaren tussen de taaktoedeling, de bevoegdheden en de financiën. Dit wordt onderstaand toegelicht.

Provincies ervaren meer autonomie in de taakuitvoering dan op papier lijkt. Ondanks dat een groot deel van de taken van provincies vanaf papier kunnen worden gekarakteriseerd als beperkt tot niet beleidsvrij, ervaren provincies dit in de praktijk anders. Grotendeels lijkt dit te worden verklaard door de beschikking over meer middelen en capaciteit om regie te nemen op maatschappelijke opgaven en

daarmee extra ambities te realiseren binnen en aangrenzend aan taakuitvoering. Voor de meeste provincies geldt, in tegenstelling tot gemeenten, dat er voldoende middelen zijn om de taken uit te voeren. Provincies voelen veel minder dan gemeenten het gemis om meer eigen inkomstenbronnen te hebben om tot een betere taakuitvoering te komen.

Wens om meer opgave gestuurde opdrachten van het Rijk en minder normen in de uitvoering.

Provincies vragen om meer opgave gestuurde opdrachten van het Rijk en minder normen in de uitvoering. Bijvoorbeeld is er zowel een opdracht om de stikstofuitstoot te verminderen en zijn er ook allerlei normen op dit vlak voor individuele bedrijven. Dit belemmert de mogelijkheid om in een gebied tot eenzelfde maatschappelijke uitkomst te komen zonder dat voor iedereen in dat gebied exact dezelfde normen gelden. Een ander voorbeeld zijn windmolens. De plaatsing daarvan is aan zoveel regels verbonden dat het vrijwel onmogelijk is om op land tot de gewenste energieopbrengst te komen. Bij de Omgevingswet wordt de vraag gesteld welke keuzevrijheid er nu overblijft. Met de nieuwe Omgevingswet blijft, zo wordt genoemd in de gesprekken, 98 procent van de normeringen uit de huidige wetten in stand en geldt voor 2 procent van de normen dat deze niet meegaan naar de provincies en gemeenten. Daarmee is wel sprake van een deconcentratie van taken, maar een decentralisatie met ruimte voor lokale en provinciale autonomie is in veel beperktere mate sprake.

Provincies hebben een goede kennisinfrastructuur om de taken uit te voeren. De provincie is bij wet een intermediaire bestuurslaag. Zowel in relatie tot gemeenten als tot waterschappen. Provincies zijn een natuurlijke tussenpersoon in de fysieke leefomgeving en daarmee in de taakuitvoering van de Omgevingswet. Het risico wordt gesignaleerd dat de verdere decentralisatie van taken naar de gemeenten leidt tot uitholling van kennis, kunde en financiën. De provincies (en ook waterschappen) hebben meer capaciteit en middelen om een goede kennisinfrastructuur op te bouwen en te onderhouden. De provincie kan daardoor makkelijker bewegen tussen gemeenten en Rijk. Er lijkt een disbalans in kennisniveau tussen provincies/waterschappen (relatief veel specialistische kennis) en gemeenten (weinig specialistische kennis).

Betere afweging tussen decentrale en centrale sturing. In het nieuw vorm te geven organiek beleidskader dient niet alleen gekeken te worden naar decentralisatie maar ook naar centralisatie en wat de consequenties hiervan zijn voor lagere overheden. Het is niet "u vraagt wij draaien" het is "wij draaien al" en hoe kunnen wij deze vraagstukken oppakken terwijl de winkel open is? Het is een roep om meer doordenking, tijd en middelen voor een transitie en transformatie van taken naar decentrale bestuurslagen.

5

BEVINDINGEN WATERSCHAPPEN

5. Bevindingen waterschappen

5.1 Inleiding

De bevindingen uit de analyse vanaf papier gebaseerd op de factsheets (zie bijlage) zijn steeds per bouwsteen gepresenteerd en toegelicht. Afgesloten wordt met de bevindingen uit de steekproef.

5.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid

Bij de waterschappen is geen sprake van een door de overheid voorgeschreven taakindeling in taakvelden zoals bij gemeenten en provincies via het IV3-voorschrift. Daarom is voor de waterschappen gekozen om de taken zoals die door het Rijk zijn geformuleerd voor het waterschap te gebruiken als indeling in taken. Het betreft de volgende taken:

- waterstand regelen
- afvalwater zuiveren
- dijken beheren
- natuurbeheer in en aan het water
- kwaliteit zwemwater controleren

De mate van beleidsvrijheid is onderscheiden in drie gradaties: beleidsvrij, beperkt beleidsvrij en niet beleidsvrij. Onderstaande tabel bevat de verdeling van de taakvelden over de drie gradaties. Daarbij is ook aangegeven welk financieel beslag deze taken leggen op de totale waterschapslasten in 2019 gebaseerd op de lasten van 2020 zoals blijkt uit de waterschapsspiegel die ontwikkeld is door de Unie van Waterschappen. De indeling in uitgaven die daarin is gebruikt komt niet geheel overeen met de bovengenoemde taakindeling. De onderstaande gegevens over de lasten zijn daarom een benadering van de lasten.

Tabel Aantal taakvelden naar de mate van beleidsvrijheid, in procenten

| Mate van beleidsvrijheid | Percentage | Aandeel van de lasten in 2019 |
|--------------------------|------------|-------------------------------|
| Beleidsvrij | 20% | 10% |
| Beperkt beleidsvrij | 80% | 90% |
| Niet beleidsvrij | 0% | 0% |

De taken van de waterschappen zijn grotendeels beperkt beleidsvrij. In de eerste plaats zijn het taken waartoe de waterschappen verplicht zijn deze uit te voeren. In de tweede plaats gelden er van rijkswege op punten als de veiligheid van waterkeringen(overstromingsrisico) en de waterkwaliteit normen waaraan de waterschappen zich dienen te houden. Binnen deze kaders is op twee punten speelruimte voor de waterschappen, namelijk (1) daar waar normen in een bandbreedte zijn gesteld en een waterschap binnen deze bandbreedte een eigen streefnorm kan opstellen, en (2) de wijze van uitvoering om de beoogde norm te realiseren. Aanvullend kan opgemerkt worden dat de Waterwet ook langs de lijnen van het toezicht de beleidsvrijheid van de waterschappen begrenst: de wet (artikel 3.12.) biedt provincies de mogelijkheid het bestuur van het waterschap een aanwijzing te geven of in de plaats te treden van dat bestuur.

5.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen

Bouwsteen 2 gaat specifiek over de toedeling van bevoegdheden tussen rijk en waterschap bij decentrale taakuitvoering; dit is onderdeel van de brede meting van beleidsvrijheid. De spreiding over de vier bovenbeschreven gradaties zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel Aantal taakvelden naar toedeling van bevoegdheden naar bestuursorganen, in procenten

| Soort bevoegdheid | Percentage |
|---------------------------|------------|
| Verordenende bevoegdheid | 0% |
| Optionele inzet | 20% |
| Medebewind | 0% |
| Voorgeschreven toepassing | 80% |

Binnen vier van de vijf domineert de voorgeschreven toepassing, waarmee bedoeld wordt op bovenbeschreven normering. Het waterschap heeft op de onderzochte taken geen specifieke verordenende bevoegdheid, maar heeft gebaseerd op art. 78 Waterschapswet de mogelijkheden om verordeningen op te stellen "die het nodig oordeelt".

5.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur

Bouwsteen 3 gaat over samenwerking met andere decentrale overheden binnen de taken. Hier betreft het de samenwerking tussen provincie en waterschap en de samenwerking tussen regiogemeenten en waterschap

Tabel Aantal taakvelden naar samenwerkingsvormen op regionaal niveau, in procenten

| Aard van de voorgeschreven samenwerking | Percentage |
|---|------------|
| Geen voorschriften | 0% |
| Aanbevolen samenwerking | 40% |
| Onvermijdelijke samenwerking | 0% |
| Voorgeschreven samenwerking | 60% |

Op drie van de vijf taakvelden is sprake van verplichte samenwerking. Een voorbeeld hiervan staat in artikel 3.8. van de Waterwet: 'Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.' De drie taakvelden waar regionale samenwerking verplicht is, betreffen de regulering van de waterstand, het beheer van dijken en de kwaliteit van het zwemwater. Op twee andere taakvelden is er geen sprake van verplichte samenwerking, namelijk zuivering van afvalwater en natuurbeheer in en aan het water. Beleidsontwikkeling en uitvoering binnen dit laatste taakveld vindt vaak plaats in nauw overleg met andere overheden; deze samenwerking is niet voorgeschreven, maar wordt vanuit waterschappen en/of andere bestuursorganen geëntameerd. De aard van de samenwerkingsverplichtingen bij de waterschappen is wezenlijk anders die die bij de gemeenten. Het betreft veeleer afstemmingsverplichtingen en geen gezamenlijke taakuitvoering. Het feit bij geen van de onderzochte taken geen voorschriften zijn tot samenwerking, betekent niet dat die samenwerking op vrijwillige basis niet plaatsvindt. Zo bestaan vele vrijwillige samenwerkingsvoorbeelden tussen waterschappen op de terreinen slibverwerking, laboratoria en belastingheffing. Ondanks dat hiertoe geen enkele verplichting bestaat, wordt er juist op deze terreinen onderling en met gemeenten samengewerkt.

5.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling

In onderstaande tabel is aangegeven welke redenen voor toedeling (beleidscriteria voor taaktoedeling) van taken (geordend naar taken) aan de waterschappen uit de verkenning blijken. De redenen zijn opgehaald uit memories van toelichting en kamerbrieven.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken criteria voor taaktoedeling, in procenten

| Criteria voor taaktoedeling | Percentage van de taken waarbij dit criterium is genoemd |
|------------------------------|--|
| Democratische legitimatie | 80% |
| Schaal taak | 100% |
| Nabijheid | 100% |
| Doelmatigheid /effectiviteit | 100% |
| anders | 7% |

De vier criteria hebben elk een rol gespeeld bij de bepalen van de decentrale taakuitvoering. Ten opzichte van de gemeenten en de provincies valt op dat bij de waterschapstaken wel argumenten zijn genoemd waarom de taken bij de waterschap liggen.

5.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat

In onderstaande tabel is weergegeven bij welk deel van de taakvelden blijkend uit de gehanteerde bronnen sprake is geweest van een vorm van implementatie voorafgaand aan de invoering van de wet waaruit de taak voortvloeit. Vervolgens is aangegeven of (mits van toepassing) die implementatie heeft geleid tot aanpassingen in het wettelijk kader.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken implementatie vooraf en invloed daarvan op wettelijke inrichting, in procenten

| Vraag | Ja |
|---|----|
| Implementatie voorafgaand aan wet? | 0% |
| Invloed uitvoeringsformat op wettelijke inrichting? | 0% |

Onderzoek van relevante documenten heeft geen informatie opgeleverd over de vraag of voorafgaand aan vaststelling van wetgeving binnen de respectievelijk taakvelden implementatie (in enigerlei vorm, zoals experimenten) heeft plaatsgevonden. Dus kan ook niet vastgesteld worden of en hoe de wettelijke regelingen gestuurd zijn door praktijktoepassingen.

5.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen

In onderstaande tabel zijn de gegevens over de financiële arrangementen voor de waterschapstaken weergegeven. Daarbij is:

- Weergegeven of in retrospectief sprake is geweest van voldoende middelen voor de taakuitvoering. Dit is niet door de onderzoekers zelf bepaald, maar uitgegaan is wat het Rijk daar zelf via officiële (kamer)stukken over heeft aangegeven. Als achteraf door het Rijk bij taken is aangegeven dat er voldoende of juist onvoldoende middelen voor de uitvoering door de waterschappen beschikbaar zijn gesteld, dan is deze beoordeling overgenomen.
- Weergegeven of in het wettelijk kader financiële overgangsbepalingen zijn opgenomen

- Weergegeven bij nieuwe taken om welke overgangsarrangementen het gaat.
- Weergegeven hoe de taak nu wordt gefinancierd: via de algemene uitkering, via een decentralisatieuitkering of via een specifieke of doeluitkering.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken bevindingen over de financiële arrangementen, in procenten

| Aspect | Ja | Nee | Onbekend |
|---|-----------------------------|------|----------|
| In retrospectief goede kosteninschatting? | 0% | 0% | 100% |
| Financiële overgangsbepalingen | 0% | 0% | 100% |
| Soort overgangsarrangementen | Onbekend | 100% | |
| Actueel financieel arrangement | Algemene uitkering | 0% | |
| | Decentralisatieuitkering | 0% | |
| | Specifieke of doeluitkering | 0% | |
| | Eigen inkomsten | 100% | |

Documenten hebben geen inzicht opgeleverd of bij de taaktoedeling een goede raming van de kosten is gemaakt. Niet duidelijk is geworden of er sprake is geweest van financiële overgangsbepalingen. Een vermoedelijke verklaring is dat de waterschapstaken volledig worden gefinancierd vanuit de eigen inkomsten.

5.8 Bevindingen rondetafelgesprek

Ervaren balans tussen taaktoedeling, bevoegdheden en financiën. Uit de rondetafelgesprekken komt naar voren dat waterschappen een werkbare balans ervaren tussen de taaktoedeling, de bevoegdheden en de financiën. Dit wordt onderstaand toegelicht.

De op papier beperkte beleidsvrijheid wordt zo niet ervaren door waterschappen. Het beeld dat er niet veel beleidsvrijheid is bij de waterschappen en dat zij moeten uitvoeren wat hogere overheden als taak hebben gesteld, wordt niet herkend. Waterschapsvertegenwoordigers wijzen erop dat zij juist veel meer vrijheden voelen dan er op basis van wetgeving lijkt te zijn. Natuurlijk zijn er de kerntaken, maar daarnaast is er de mogelijkheid om veel meer te doen dan dat. Naast de kerntaken gaat het dan om onderwerpen als klimaatadaptatie, energietransitie en toekomst bestendigheid. Ook wat de invulling van de kerntaken betreft (het "hoe") ervaren de waterschappen relatief veel beleidsvrijheid.

Om bovenwettelijk taken te kunnen uitvoeren moeten voorstellen voorgelegd worden aan het Algemeen Bestuur van de Waterschappen. Dit gebeurt meestal in de jaarlijkse begrotingscyclus. In dezelfde voorstellen staat meestal dat deze één op één worden gefinancierd door de waterschapsbelasting. De omvang van deze eigen inkomstenbron vormt een uitermate belangrijk verschil en opzichte van de provincies en de gemeenten.

De waterschappen hebben in de uitvoering van wettelijke en bovenwettelijke taken naar eigen beleving veel meer beleidsvrijheid. Natuurlijk moeten de waterschappen voldoen aan Europese, nationale en provinciale normen. De uitgangspunten om wateroverlast te beperken, moeten gehaald worden. De wettelijke normen zijn vastgelegd, maar meer mag ook. Ook het gebied van waterzuivering ligt de keuze grotendeels bij de waterschappen.

Waterwet leidt tot heldere taak- en bevoegdheidsverdeling. Er is veel tevredenheid over de duidelijke rolverdeling met de nieuwe Waterwet. Hierdoor zijn de meningsverschillen die er daarvoor waren tussen bijvoorbeeld de gemeenten, de waterschappen en de provincies verholpen. Veel meer dan in andere landen zijn de taken en bevoegdheden vanuit de Waterwet in Nederland helder belegd. De recente overstromingen in de provincie Limburg, België en Duitsland laten volgens de deelnemers zien dat dit in

Nederland beter is geregeld. De duidelijkheid over de taak- en bevoegdheidsverdeling leidt tot een groter ervaren vrijheid in handelen.

Samenwerking met andere overheden in de regel goed geregeld, maar levert weinig vrijheidsbeperkingen op. De aanwezige samenwerkingsverplichtingen worden ervaren als een afstemmingsverplichting. Het zijn geen verplichte samenwerkingsvormen zoals bij gemeenten in de Veiligheidsregio's. Dit neemt niet weg dat waterschappen onderling en/of met gemeenten op veel terreinen samenwerken (laboratoria, slibverwerking, heffing van belastingen e.d.), waarmee aanzienlijke kostenbesparingen worden bereikt.

Waterschappen halen het grootste deel van hun inkomsten uit eigen heffingen. Dat draagt bij aan de ervaren vrijheid en autonomie. De uit de analyse vanaf papier gebleken 100 procent financiering uit eigen inkomsten is iets te positief. Voor de versterking van de primaire waterkeringen ontvangen de waterschappen een subsidie van het rijk (zie art. 7.23 Wtw e.v.). Hierdoor zijn de waterschappen materieel voor circa 95% self supporting.

6

**BEVINDINGEN OP AFSTAND
GEZETTE
UITVOERINGSORGANISATIES**

6. Bevindingen op afstand gezette uitvoeringsorganisaties

6.1 Inleiding

De bevindingen uit de analyse vanaf papier gebaseerd op de factsheets (zie bijlage) zijn steeds per bouwsteen gepresenteerd en toegelicht. Afgesloten wordt met de bevindingen uit de rondetafelgesprekken. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de situatie bij zeven op afstand gezette uitvoeringsorganisaties: Grondkamer, Havenbeheerders, Huurcommissie, Kamer van Koophandel, Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, Staatsbosbeheer en UWV. De keuze voor deze organisaties is gemaakt op basis van de volgende criteria:

- Moeten gerelateerd zijn aan wat er al aan decentrale taakuitvoering gebeurt.
- Taakuitvoering in territoriale deconcentratie zijn een redelijk alternatief ten opzichte van taakuitvoering in gemeenten, provincies en waterschappen.
- Taakuitvoering in gemeenten, provincies en waterschappen zijn een redelijk alternatief ten opzichte van taakuitvoering in territoriale deconcentratie
- Ruimte voor politieke beslissingen (is er lokale of regionale doel/uitvoeringsvrijheid)
- Belang van eenheid in beslissingen (burgers/bedrijven hebben recht op een gelijke behandeling)

6.2 Bouwsteen 1: Decentrale autonomie gemeten aan de hand van beleidsvrijheid

De mate van beleidsvrijheid is onderscheiden in drie gradaties: beleidsvrij, beperkt beleidsvrij en niet beleidsvrij. Onderstaande tabel bevat de verdeling van de taakvelden over de drie gradaties.

Tabel Aandeel taken naar de mate van beleidsvrijheid, in procenten

| Mate van beleidsvrijheid | Percentage |
|--------------------------|------------|
| Beleidsvrij | 0% |
| Beperkt beleidsvrij | 71% |
| Niet beleidsvrij | 29% |

29% van de onderzochte uitvoeringsorganisaties zijn niet beleidsvrij in hun taakuitvoering; 71% is beperkt beleidsvrij. Voor alle onderzochte uitvoeringsorganisaties geldt dat de taak verplicht is en geen van hen beschikt logischerwijs over regelgevende bevoegdheden (dat mag niet). Voor de op afstand gezette uitvoeringsorganisaties (gedeconcentreerd werkwijze van gedecentraliseerd bestuur) geldt dat de beleidsvrijheid logischerwijs beperkt is. Het zijn immers uitvoeringsorganisaties met specifieke taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving.

6.3 Bouwsteen 2: Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen

Bouwsteen 2 gaat specifiek over de toedeling van bevoegdheden tussen rijk en de uitvoeringsorganisaties bij decentrale taakuitvoering; dit is onderdeel van de brede meting van beleidsvrijheid. De spreiding over de vier bovenbeschreven gradaties zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel Aantal taakvelden naar toedeling van bevoegdheden naar bestuursorganen, in procenten

| Soort bevoegdheid | Percentage |
|---------------------------|---------------------|
| Verordenende bevoegdheid | Niet van toepassing |
| Optionele inzet | 29% |
| Medebewind | 14% |
| Voorgeschreven toepassing | 57% |

De meerderheid van organisaties opereert in de context van voorgeschreven toepassingen en kent daardoor weinig beleidsvrijheid. Zo bevatten de Wet Agrarisch Grondverkeer en de Uitvoeringswet Grondkamers tal van procedurevoorschriften. Daarnaast hebben de grondkamers ook beslisriteria toe te passen bij de beoordeling van pachtovereenkomsten. Wel heeft een aantal organisaties de optionele bevoegdheid gebruik te maken van regels die door andere overheden zijn opgesteld

6.4 Bouwsteen 3: Regionaal bestuur

Bouwsteen 3 gaat over de samenwerking die uitvoeringsorganisaties aan (moeten) gaan met andere overheidsorganisaties.

Tabel Aandeel taken naar samenwerkingsvormen, in procenten

| Aard van de voorgeschreven samenwerking | Percentage |
|---|------------|
| Geen voorschriften | 42% |
| Aanbevolen samenwerking | 0% |
| Onvermijdelijke samenwerking | 29% |
| Voorgeschreven samenwerking | 29% |

De geselecteerde uitvoeringsorganisaties kennen veel vormen van onvermijdelijke en voorgeschreven samenwerking. Bijvoorbeeld, in de Wet SUWI is bepaald dat UWV, de Sociale Verzekeringsbank en gemeenten samenwerken bij de uitvoering van een aantal wetten zoals de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast werken UWV en (regio)gemeenten samen bij de registratie van werkzoekenden en de bekendmaking van vacatures. In meerdere provincies bestaat een nauwe samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de provincie; Staatsbosbeheer – als terreinbeherende instantie – is mede afhankelijk van provinciale financiering. De Kamer van Koophandel is regionaal georganiseerd – er zijn in 18 (middel)grote steden kantoren. Een voorname taak is het beheren van ondernemingspleinen. Hierin is samenwerking geboden met die gemeenten die over een vergelijkbare voorziening beschikken.

6.5 Bouwsteen 4: Beleidscriteria voor taaktoedeling

In onderstaande tabel is aangegeven welke redenen voor toedeling (beleidscriteria voor taaktoedeling) van taken (geordend naar taken) aan de uitvoeringsorganisaties uit de verkenning blijken. De redenen zijn opgehaald uit memories van toelichting en kamerbrieven. Bij één uitvoeringsorganisatie kan sprake zijn van meerdere criteria.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken criteria voor taaktoedeling, in procenten

| Criteria voor taaktoedeling | Percentage van de taakvelden waarbij dit criterium is genoemd |
|------------------------------|---|
| Democratische legitimatie | 0% |
| Schaal taak | 29% |
| Nabijheid | 14% |
| Doelmatigheid /effectiviteit | 14% |
| anders | 43% |

Schriftelijke bronnen die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, bevatten weinig informatie over de motieven voor een bepaalde taaktoedeling. De tabel levert weinig inzicht op over de motieven voor taaktoedeling aan uitvoeringsorganisaties. Democratisch legitimititeit vormt logischerwijs geen overweging daartoe. Bijvoorbeeld: in het geval van de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer waren veronderstellingen onder meer dat de minister van LNV 'meer vat zou hebben' op het beleid van Staatsbosbeheer en dat er voor Staatsbosbeheer betere mogelijkheden zouden zijn voor verwerving van eigen inkomsten. Dergelijke redenen zijn opgenomen onder de categorie anders.

In het onderzoek 'Herpositionering ZBO's' (2013) zijn voor alle ZBO's de instellingsmotieven geïnventariseerd. Daaruit blijkt dat bij de Hoorcommissie en de Grondkamer het motief onafhankelijkheid bij geschillenbeslechting is en bij het doen van uitspraken moet de mogelijkheid van politieke beïnvloeding worden uitgesloten. Bij Staatsbosbeheer is onafhankelijkheid, weliswaar niet bij geschillenbeslechting, een motief. Bij het UWV, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, Havenbeheerders en Kamer van Koophandel is het instellingsmotief regelgebonden uitvoering. Bij zowel Staatsbosbeheer als Kamer van Koophandel geldt dat participatie van maatschappelijke organisaties/bedrijven (ook) een motief is.

6.6 Bouwsteen 5: Uitvoeringsformat

In onderstaande tabel is weergegeven bij welk deel van de taakvelden blijkend uit de gehanteerde bronnen sprake is geweest van een vorm van implementatie voorafgaand aan de invoering van de wet waaruit de taak voortvloeit. Vervolgens is aangegeven of (mits van toepassing) die implementatie heeft geleid tot aanpassingen in het wettelijk kader.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken implementatie vooraf en invloed daarvan op wettelijke inrichting, in procenten

| Vraag | Ja |
|---|----|
| Implementatie voorafgaand aan wet? | 0% |
| Invloed uitvoeringsformat op wettelijke inrichting? | 0% |

Onderzoek van relevante documenten heeft geen informatie opgeleverd over de vraag of voorafgaand aan vaststelling van wetgeving binnen de respectievelijk taakvelden implementatie (in enigerlei vorm, zoals experimenten) heeft plaatsgevonden. Dus kan ook niet vastgesteld worden of en hoe de wettelijke regelingen gestuurd zijn door praktijktoepassingen.

6.7 Bouwsteen 6: Basisprincipes voor financiële arrangementen

In onderstaande tabel zijn de gegevens over de financiële arrangementen voor de gemeentelijke taakvelden weergegeven. Daarbij is:

- Weergegeven of in retrospectief sprake is geweest van voldoende middelen voor de taakuitvoering. Dit is niet door de onderzoekers zelf bepaald, maar uitgegaan is wat het Rijk daar zelf via officiële (kamer)stukken over heeft aangegeven. Als achteraf door het Rijk bij taken is aangegeven dat er voldoende of juist onvoldoende middelen voor de uitvoering door de uitvoeringsorganisaties beschikbaar zijn gesteld, dan is deze beoordeling overgenomen.
- Weergegeven of in het wettelijk kader financiële overgangsbepalingen zijn opgenomen
- Weergegeven bij nieuwe taken om welke overgangsarrangementen het gaat.
- Weergegeven hoe de taak nu wordt gefinancierd: via de algemene uitkering, via een decentralisatieuitkering of via een specifieke of doeluitering.

Tabel Uit de gehanteerde bronnen gebleken bevindingen over de financiële arrangementen, in procenten

| Aspect | Bevinding |
|---|-----------------------------|
| In retrospectief goede kosteninschatting? | Onbekend |
| Financiële overgangsbepalingen | Geen gevonden |
| Soort overgangsarrangementen | Niet van toepassing |
| Actueel financieel arrangement | Specifieke of doeluitkering |

Documenten hebben geen inzicht opgeleverd of bij de taaktoedeling een goede raming van de kosten is gemaakt. Financiële overgangsbepalingen zijn in de documentatie niet aangetroffen. De in het onderzoek betrokken uitvoeringsorganisaties ontvangen specifieke rijksbijdragen. Staatsbosbeheer ontvangt daarnaast ook provinciale middelen.

6.8 Bevindingen rondetafelgesprekken

Beeld vanaf papier grotendeels herkend. Gesproken is met vertegenwoordigers van twee op afstand gezette uitvoeringsorganisaties. Uit de gesprekken komt naar voren dat de beleidsvrijheid van deze uitvoeringsorganisaties logischerwijs beperkt is. Zij zijn immers uitvoeringsorganisaties die wettelijke regelingen met over het algemeen duidelijke en vastomlijnde taken uitvoeren. De democratische controle op beleidslijnen ligt primair bij het parlement. Een van de uitvoeringsorganisaties is daarnaast voor een belangrijk deel afhankelijk van provinciale financiering en opdrachten.

Schuring tussen meer beleidsvrije taakuitvoering door gemeenten en provincies en wettelijk voorgeschreven taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties. De uitvoeringsorganisaties signaleren soms problematiek en uitdagingen die voortkomen uit hun taakuitvoering, maar waar zij geen verantwoordelijkheid in hebben. De strakke regels in de taakuitvoering maken het niet mogelijk om zelf hierop te anticiperen. Bijvoorbeeld in het sociaal domein waar op het vlak van schulden en onderwijs de taakuitvoering bij andere decentrale bestuursvormen ligt. Diverse rollen van bestuursorganen en de financiële prikkels waar deze partijen mee te maken hebben, zijn soms lastig ter verenigen in opgelegde samenwerkingsvormen. Bijvoorbeeld waar het gaat om werkgeversservicepunten. De autonomie van de gemeenten in de inrichting hiervan sluit soms lastig aan bij de beperktere mogelijkheden van uitvoeringsorganisaties om hierin mee te bewegen en vanuit de eigen taakuitvoering werkgevers te ondersteunen. Ook de overdracht tussen uitvoeringsorganisaties en bijvoorbeeld gemeenten kan beter door gegevensuitwisseling eerder toe te staan.

Meerdere rollen tegelijkertijd. Een van de uitvoeringsorganisaties opereert in een zeer breed veld van co-producenten van beleid. Dit kan leiden tot directe uitvoeringstaken opgelegd door het Rijk en afhankelijkheid van financiering van decentrale overheden op het vlak van natuurbeheer. Daarnaast is de uitvoeringsorganisatie ook onderdeel van allerlei gebiedsprocessen op regionaal niveau, vaak opgelegd vanuit het Rijk. Daardoor treedt soms rolonduidelijkheid op: uitvoerder van Rijksbeleid, opdrachtnemer van decentrale overheden en medeparticipant in gebiedsprocessen.

BIJLAGE

Bijlage 1: Taakvelden gemeenten en provincies volgens Iv3-voorschrift

Gemeenten:

0. Bestuur en ondersteuning

- 0.1 Bestuur
- 0.2 Burgerzaken
- 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden
- 0.4 Overhead
- 0.5 Treasury
- 0.61 OZB woningen
- 0.62 OZB niet-woningen
- 0.63 Parkeerbelasting
- 0.64 Belastingen overig
- 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
- 0.8 Overige baten en lasten
- 0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)
- 0.10 Mutaties reserves
- 0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten

1. Veiligheid

- 1.1 Crisisbeheersing en brandweer
- 1.2 Openbare orde en veiligheid

2. Verkeer, vervoer en waterstaat

- 2.1 Verkeer en vervoer
- 2.2 Parkeren
- 2.3 Recreatieve havens
- 2.4 Economische havens en waterwegen
- 2.5 Openbaar vervoer

3. Economie

- 3.1 Economische ontwikkeling
- 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur
- 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
- 3.4 Economische promotie

4. Onderwijs

- 4.1 Openbaar basisonderwijs
- 4.2 Onderwijshuisvesting
- 4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken

5. Sport, cultuur en recreatie

- 5.1 Sportbeleid en activering
- 5.2 Sportaccommodaties
- 5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
- 5.4 Musea
- 5.5 Cultureel erfgoed
- 5.6 Media
- 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie

6. Sociaal domein

- 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie
- 6.2 Wijkteams
- 6.3 Inkomensregelingen
- 6.4 Begeleide participatie
- 6.5 Arbeidsparticipatie
- 6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)
- 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+
- 6.72 Maatwerkdienstverlening 18-
- 6.81 Geëscaleerde zorg 18+
- 6.82 Geëscaleerde zorg 18-

7. Volksgezondheid en milieu

- 7.1 Volksgezondheid
- 7.2 Riolering
- 7.3 Afval
- 7.4 Milieubeheer
- 7.5 Begraafplaatsen en crematoria

8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

- 8.1 Ruimtelijke ordening
- 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)
- 8.3 Wonen en bouwen

Provincies

0. Algemene dekkingsmiddelen

- 0.1 Uitkering provinciefonds
- 0.2 Opbrengst provinciale belastingen
- 0.3 Geldleningen en uitzettingen
- 0.4 Deelnemingen
- 0.5 Algemene dekkingsmiddelen, overige baten en lasten
- 0.6 Overhead
- 0.7 Vennootschapsbelasting
- 0.8 Mutaties reserves
- 0.9 Resultaat

1. Bestuur

- 1.1 Provinciale Staten
- 1.2 Gedeputeerde Staten
- 1.3 Kabinetszaken
- 1.4 Bestuurlijke organisatie
- 1.5 Interbestuurlijk toezicht op de regio
- 1.6 Openbare orde en veiligheid
- 1.9 Bestuur, overige baten en lasten

2. Verkeer en vervoer

- 2.1 Landwegen
- 2.2 Waterwegen
- 2.3 Openbaar vervoer
- 2.9 Verkeer en vervoer, overige baten en lasten

3. Water

- 3.1 Waterkeringen

- 3.2 Kwantiteit oppervlaktewater
- 3.3 Kwantiteit grondwater
- 3.4 Kwaliteit oppervlaktewater
- 3.5 Kwaliteit grondwater
- 3.9 Water, overige baten en lasten

4. Milieu

- 4.1 Bodembescherming
- 4.2 Luchtverontreiniging
- 4.3 Geluidhinder
- 4.4 Vergunningverlening en handhaving
- 4.5 Ontgronding
- 4.6 Duurzaamheid
- 4.9 Milieu, overige baten en lasten

5. Natuur

- 5.1 Natuurontwikkeling
- 5.2 Beheer natuurgebieden
- 5.3 Beheer flora en fauna
- 5.9 Natuur, overige baten en lasten

6. Regionale economie

- 6.1 Agrarische aangelegenheden
- 6.2 Logistiek
- 6.3 Kennis en innovatie
- 6.4 Recreatie en toerisme
- 6.9 Regionale economie, overige baten en lasten

7. Cultuur en maatschappij

- 7.1 Cultuur
- 7.2 Maatschappij
- 7.9 Cultuur en maatschappij, overige baten en lasten

8. Ruimte

- 8.1 Ruimtelijke ordening
- 8.2 Volkshuisvesting
- 8.3 Stedelijke vernieuwing
- 8.9 Ruimte, overige baten en lasten

Bijlage 2: Deelnemers rondetafelgesprekken

Onderstaande functionarissen hebben deelgenomen aan de rondetafelgesprekken.

- Bestuursadviseur Waterschap De Dommel
- Juridisch adviseur Hoogheemraadschap van Rijnland
- Strategisch adviseur Unie van Waterschappen
- Watergraaf Waterschap De Dommel
- Lid Algemeen Bestuur Waterschap Zuiderzeeland
- Strategisch adviseur sociaal domein gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen
- Senior-beleidsmedewerker BZK
- Strateeg sociaal domein gemeente Tilburg
- Strategisch medewerker Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Groningen
- Strateeg Sociaal Domein VNG
- Senior beleidsmedewerker Jeugd VWS
- Coördinerend beleidsmedewerker Maatschappelijke Ondersteuning VWS
- Coördinerend beleidsadviseur Maatschappelijke Ondersteuning VWS
- Trekker regionale samenwerking jeugdhulp VWS
- Juridisch beleidsadviseur provincie Flevoland
- Programmamanager implementatie Omgevingswet provincie Zuid-Holland
- Programmamanager Omgevingswet gemeente Utrecht
- Programmamanager Omgevingswet provincie Utrecht
- Juridisch adviseur ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Programmamanager Omgevingswet provincie Noord-Holland
- Programmaleider Implementatie Omgevingswet Waterschap Vallei en Veluwe
- Adviseur Omgevingswet gemeente Tilburg
- Juridisch adviseur VNG
- Manager Strategie Staatsbosbeheer
- Bestuursjurist gemeente Texel
- Medewerker Strategisch beleid en kenniscentrum UWV
- Burgemeesters Den Haag en Nijmegen
- Directeur Veiligheidsregio Groningen
- Bestuursadviseur gemeente Tilburg
- Beleidscoördinator Veiligheidsregio's ministerie J&V
- Programmamanager Veiligheidsregio's en Crisisbeheersing ministerie J&V

Bijlage 3: Factsheets gemeenten, provincies, waterschappen en op afstand gezette uitvoeringsorganisaties

Bijgevoegd in aparte bestanden.